



David Manuel Silva
Sumares

**Percepções, expectativas e posturas locais para
com a ZPE Ria de Aveiro**

**Local perceptions and postures towards the SPA
"Ria de Aveiro"**



**David Manuel Silva
Sumares**

**Percepções, expectativas e posturas locais para
com a ZPE Ria de Aveiro**

**Local perceptions and postures towards the SPA
"Ria de Aveiro"**

dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Gestão e Políticas Ambientais, realizada sob a orientação científica da Dra. Teresa Fidélis, Professora Assistente do Departamento de Ambiente e Ordenamento da Universidade de Aveiro.

Dedico este trabalho a todos os meus amigos, e a um em especial, o meu avô,
Manuel G. Sumares.

o júri

presidente

Prof. Doutor Amadeu Mortágua Velho da Maia Soares, Professor Catedrático,
Universidade de Aveiro

Prof. Doutora Helena Freitas, Professora Catedrática, Universidade de Coimbra

Prof. Doutora Maria Teresa Fidélis da Silva, Professora Auxiliar, Universidade de
Aveiro

agradecimentos

Agradeço primeiramente a todos os municípios que se disponibilizaram para as entrevistas necessárias, sem o cujo apoio não teria sido possível fazer o caso de estudo, e à minha orientadora, a Prof. Doutora. Teresa Fidélis pelo seu apoio.

Agradeço também a todas as pessoas que estiveram por perto e me apoiaram durante este último ano e meio, e em especial ao meu amigo Ricardo Cabrita por todo o apoio “logístico” que amavelmente sempre proporcionou.

palavras-chave

Rede Natura 2000, protecção da biodiversidade, desenvolvimento sustentável, processos decisórios locais, compromissos locais para a sustentabilidade, ética ambiental.

resumo

Em teoria, a Rede Natura 2000 representa um passo importante para a institucionalização do Desenvolvimento Sustentável porque, numa lógica de integração, pretende compatibilizar o desenvolvimento local com critérios específicos de sustentabilidade ambiental que no futuro poderão ser alargados para além das áreas designadas.

Contudo, na prática, a implementação da rede confronta-se com inúmeros obstáculos que constituem uma ameaça para os seus objectivos de conservação, principalmente ao nível dos processos decisórios. Estes terão de harmonizar interesses contraditórios e criar compromissos viáveis entre diferentes “stakeholders”, garantindo ao mesmo tempo o envolvimento das populações locais, cuja participação é um factor chave para o sucesso da protecção da biodiversidade. Esta dimensão é particularmente relevante para os habitats semi-naturais, os quais constituem a grande maior parte da Rede Natura 2000 em Portugal.

Um dos aspectos mais cruciais neste processo é a própria imagem da RN2000 a nível local, a qual é determinante para a sua aceitação e eventual sucesso. Num contexto crescente (i) de promoção de políticas e instrumentos de protecção do ambiente, (ii) do destaque dado aos municípios, e (iii) da expectativa de que a legislação ambiental contribua para transformar e corrigir processos e critérios de tomada de decisão, esta tese pretende avaliar as percepções, expectativas e posturas das autoridades locais relativamente à Rede Natura 2000. Estas percepções resultam da forma como a rede tem sido implementada até agora, e simultaneamente determinam as limitações e as potencialidades dos processos decisórios a nível local em Portugal para criar os compromissos necessários para a implementação bem sucedida das Directivas Aves e Habitats. Como é que estão a ser tomadas as decisões relativas à adopção do processo de implementação? Como é que os compromissos necessários entre os proprietários e as autoridades estão a ser estabelecidos? Quais são as percepções, expectativas e posturas dos autarcas para com estas questões? Ao tentar responder a estas questões, analisámos as posições de autarcas de vários municípios que partilham a “Ria de Aveiro” – uma importante zona húmida designada como ZPE ao abrigo da Directiva Aves.

Constatámos que a visão do poder local sobre a Rede Natura 2000 não lhe é particularmente favorável, o que consequentemente traz dificuldades adicionais a um processo de implementação que tem sido problemático desde o início, não só em Portugal, mas por toda a UE. O processo tem-se deparado com obstáculos recorrentes tais como uma abordagem tecnocrática de estilo “top-down” e impositivo, um envolvimento tardio e pouco eficaz dos “stakeholders” locais nos processos de decisão e designação, a falta de recursos materiais e de informação de base sobre a biodiversidade existente e a sua gestão ideal, uma fraca integração intersectorial com as políticas de planeamento, e uma considerável falta de harmonia em relação a diferentes posições no âmbito da chamada “ética ambiental”. No caso particular de Portugal, a imagem da Rede Natura 2000 tem ainda sido agravada pela noção de que a sua designação representa na prática um impedimento ao desenvolvimento local e portanto até mesmo um constrangimento à sustentabilidade económica dos municípios.

keywords

Natura 2000 Network, biodiversity protection, sustainable development, local decision-making, sustainable compromises at the local level, environmental ethics.

abstract

Natura 2000 sites represent an important step towards the institutionalization of sustainable development in the sense that local development is being subjected to specific sustainability criteria that in the future may be expected to broaden and extend beyond these areas. Many Natura 2000 sites are protected areas where the targeted biodiversity is highly dependent on the active management of semi-natural ecosystems. These are areas where partial environmental sustainability (in relation to specific target species and habitats) will be legally enforced, thus restricting local development and incompatible land uses. At the same time, however, the securement of biodiversity goals depends on the social and economic development needed to fixate populations and maintain the semi-natural habitats. This will be extremely demanding for local decision-making processes that will need to simultaneously harmonize conflicting interests and compromise stakeholders while guaranteeing the involvement of local populations whose participation is a key factor for the success of biodiversity protection.

One of the most vital elements in this process is the image that Natura 2000 enjoys among local authorities and stakeholders, which determines to a great extent its level of acceptance and eventual success. Within a growing context (i) of promotion of biodiversity and environmental conservation policy, (ii) of increased local competences and challenges, and (iii) of expectation that environmental legislation might contribute to transform and enhance decision-making criteria and processes, this thesis aims to assess the perceptions, expectations and postures of local authorities towards Natura 2000. These perceptions simultaneously result from the way the network has been implemented so far, and also determine the limitations and the potential of Portuguese local decision-making in creating the necessary compromises for the successful implementation of the Natura 2000 directives. How are decisions related to the adoption of the implementation process being made? How are the necessary compromises with landowners and authorities being established? What are the perceptions, expectations and posture of local politicians towards these implementation issues? In order to attempt answering these questions, we analysed the positions of key politicians of municipalities that share an important part of the “Ria de Aveiro” – an important Portuguese wetland area designated as SPA under the Birds Directive.

We concluded that local perceptions are not particularly favourable to Natura 2000, which will consequently bring additional difficulties to an implementation process that has been problematic from the start, not only in Portugal, but throughout the EU. The process has generally faced recurrent obstacles such as a technocratic “top-down” approach, late and ineffective involvement of local stakeholders in designation and decision-making, lack of financial means and of scientific baseline data on biodiversity and how it is best managed, a weak integration of inter-sectoral and land-use planning policies, and mismatches in underlying ethics concerning nature. Specifically in Portugal, the image of Natura 2000 has been further aggravated by the perception that Natura 2000 designation represents a ban on development and thus a constraint to the economic sustainability of municipalities.

Table of Contents

Abstract	9
I- Introduction	10
1.1. Context.....	10
1.2. Objectives and Methodology	11
1.3. Structure of the thesis	12
II- The Implementation of Natura 2000 – Some structural challenges	15
2.1. Introduction: Biodiversity as a key-component of Sustainable Development	16
2.2. The current shift of nature conservation paradigms	19
2.3. The Natura 2000 Network- implementation process, objectives, procedures, scope and its potential as an instrument for sustainable development.....	23
2.3.1. The implementation process	24
2.3.2. The concept of Natura 2000: scope, protection mechanism and potential as an instrument for sustainable development	26
2.3.3. Article 6 – The core of Natura 2000’s legal protection	27
2.4. Implementation difficulties and related issues.....	31
2.4.1. The subsidiarity principle and local competences	32
2.4.2. “Top-down” versus “bottom-up” approaches in implementing Natura 2000....	35
2.4.3. The ethical dimension of Natura 2000 and its relation with the dominant “top-down” approach to its implementation	37
2.4.4. The importance of Information, Cooperation and Social Capital in reducing conflict at the local level.....	46
2.5. Conclusions.....	50
III- The Portuguese Context	53
3.1. Biodiversity protection in Portugal – A General Overview.....	54
3.2. Legal Framework.....	56
3.3. Natura 2000 and the Portuguese Planning System	59
3.4. The main actors in Natura 2000’s implementation process.....	64
3.5. The Sector Plan for Natura 2000	65
3.6. Current Developments	70
3.7. Conclusions.....	72
IV- Case Study: Local Perceptions, Expectations and Postures towards the SPA "Ria de Aveiro	73
4.1. Introduction.....	74
4.2. Methodology	75
4.3. Overview of collected answers	76
4.4. Data versus Theoretical Recommendations.....	84
4.5. Main Conclusions	94
V- Conclusions and Recommendations for a successful implementation of Natura 2000 at the local level	101
5.1. Main Conclusions	102
5.2. Main Recommendations	107
VI- References	109

Annexes

Interview Scripts, Interview Transcripts, Maps and Lists of SACs and SPAs

I

Introduction

1.1. Context

With the formulation of the EU Birds Directive (79/409/EEC) and the EU Habitats Directive (92/43/EEC), the conservation of natural habitats and wild fauna and flora became an essential objective of the EU's environmental policy. The Birds Directive was adopted in 1979 in order to protect all wild bird species and their natural habitats in the Member States of the EU. The Habitats Directive was adopted in 1992 with a similar aim: the conservation of biodiversity and of endangered flora and fauna, including their respective habitats. Together, these directives aim to create a European ecological network of protected areas, called Natura 2000. Member States are required to select and designate Special Areas of Conservation (SACs) under the Habitats Directive and Special Protection Areas (SPAs) under the Birds Directive.

The Natura 2000 Network is expected to cover almost a fifth of the EU territory, being the most ambitious undertaking yet to protect Europe's rare and threatened habitats and species. The aim of Natura 2000 is not setting up a network of protected areas in the traditional sense, i.e., areas which should be safeguarded by preventing human intervention or development. Although it includes most of the areas previously protected by more traditional approaches to conservation, the Natura 2000 Network covers much wider areas in which the aim is to ensure that economic and social development coexist compatibly with specific nature conservation objectives, thus restricting incompatible land uses in function of the requirements of protected species and habitats. In this sense, Natura 2000 areas may represent an important step towards the institutionalization of sustainable development in the sense that local development is being subjected to specific sustainability criteria that in the future may be expected to broaden and extend beyond these areas. In practice, however, developing strategies capable of such an articulation of economic development with the protection of biodiversity presents an incredibly difficult challenge to all responsible actors and stakeholders, from national and local authorities to

landowners and economic promoters.

Moreover, due to the failure of Member States to implement the more than 15 year-old Habitats Directive and the more than 25 year-old Birds Directive, the Natura 2000 Network has still a long way to go before becoming fully operational and effective. The delay taken in the selection and validation of Natura 2000 sites and the absence of management and conservation measures harms the habitats and species of these sites, resulting in further biodiversity loss, thus potentially frustrating the goals of the directives in a permanent (or at least enduring) way.

It is increasingly clear that the successful implementation of these directives requires a concerted effort in communication, mediation and decision-making across all sectors, but especially so at the local level where direct interests meet and collide. It is here that systematic clarification of decision-making processes and innovative solutions will be mostly needed, and it is from this perspective that the potential contribution of studies on this subject should be appreciated. Moreover, studies on the implementation process of the Natura 2000 directives can provide valuable insights about the effects that European legislation has. These insights are useful both for further studies into the implementation of European legislation as well as for future evaluations of European policies. In order to understand how European directives work, implementation studies that focus on the decision-making processes and factors that influence these processes are inevitable.

1.2. Objectives and Methodology

This study aims to present an overview of some of the most important problems related to the implementation of the Natura 2000 Network, laying special emphasis on those related to its image and interpretation at the local level and to the issues brought by its underlying environmental ethics, crucial factors for its local acceptance and potential success. With this in mind we will attempt to assess the perceptions, expectations and postures of local authorities towards Natura 2000. These perceptions simultaneously result from the way the network has been implemented so far, and also determine the limitations and the potential of Portuguese local decision-making in creating the necessary compromises for the successful implementation of the Natura 2000 directives. How are

decisions related to the adoption of the implementation process being made? How are the necessary compromises with landowners and authorities being established? What are the perceptions, expectations and posture of local politicians towards these implementation issues?

In order to attempt answering these questions, we analysed the positions of key actors of municipalities that share an important part of the “Ria de Aveiro” – an important Portuguese wetland area designated as SPA under the Birds Directive. The study included interviews with municipal politicians and technicians responsible for the environmental matters of six municipalities that are relevant to the management of the Ria de Aveiro: Aveiro, Estarreja, Murtosa, Águeda, Vagos and Ílhavo. The interviews consisted in a short number of questions that tried to capture how relevant local actors perceive the process of implementation of Natura 2000. Indirectly, the interviews were meant to elicit commentaries or statements that could shed some light on the understanding/interpretation of key concepts such as sustainable development and biodiversity by key actors, as well as on their environmental ethics. The methodology chosen for our survey consisted in guiding the interviews through a script with a short number of questions about the topic. Our aim was to develop a more or less “informal” conversation about the issues, allowing time for the interviewees to elaborate their points of view as well as permitting a certain degree of openness with regard to their more personal views. The interviews with the municipal actors were taped and partially transcribed (see annexes).

1.3. Structure of the thesis

In chapter II, we will begin with a review of the most relevant literature on the implementation of the Natura 2000 Network, in which current knowledge on the matter is critically assessed. This shall constitute a “State of the Art” on what is known about the relevance of Natura 2000 for biodiversity protection and the type of instrument that it is, its potential and limitations, its specific requirements, and about what the experience with Natura 2000 in other contexts has enabled us to know so far. In this chapter, we will focus on image issues, underlying environmental ethics and on the shape its implementation has taken so far. This section will provide the necessary conceptualization of the issues and the

theoretic tools in order to critically assess reality.

In the following chapter we present an overview of the context of protection of nature and biodiversity in Portugal, which deals with specific issues such as: a deeply asymmetrical distribution of wealth, a generalized lack of true environmental conscience – particularly among the rural population –, an increasingly depopulated and “aged” countryside, a problematic coordination between different levels of government and institutions, a long lack of tradition in active public participation as well as in effective land-use planning, and so far a manifest incapacity by the main actors in building “social capital” with local authorities and stakeholders. We shall describe the network’s legal framing in Portugal, how the network has been accommodated by the national planning system and a present a concise review of the proposal for the “Sector Plan for Natura 2000”. Here we shall outline its structure and contents, providing some general description on the designated areas, target species and habitats, adopted decision-making procedures, and conservation and management measures, and also list the main and most recurrent complaints/objections that were collected during the respective public discussion procedure in 2006. We end this chapter with a short section on some of the most current developments of the Portuguese implementation process.

The next chapter will present the findings of the study we conducted on the case of the SPA “Ria de Aveiro”. Through interviews, we analyse the positions of key actors within the scope of the implementation process, focussing on perceptions, expectations and postures of local politicians towards implementation issues. We will try to answer the following questions: What is their view on Natura 2000 and how do they interpret its objectives and implications? How are decisions related to the adoption of the implementation process being made? How are the necessary compromises with landowners being established? In face of the theoretical framing provided in the state of the art, we use the collected data as a basis to critically assess how the implementation of Natura 2000 has taken place at the local level so far, giving special attention to the performance of the ICNB (Institute for Nature and Biodiversity Conservation), the entity with greatest responsibility in implementing the network in Portugal.

The dissertation ends with a chapter with the main conclusions, providing a set of recommendations that could potentially contribute to a more effective implementation of the Natura 2000 Network at the local level.

II

The Implementation of Natura 2000 – Some Structural Challenges

In this chapter we will attempt to introduce some the key issues that underlie the implementation of the Natura 2000 Network. We will start by contextualizing Natura 2000 within current trends of biodiversity and nature protection and their importance for sustainable development. We then attempt to present an overview of Natura 2000's implementation process, objectives, procedures, scope and its potential as an instrument for sustainable development. Finally, we approach some of the network's implementation difficulties and related issues, namely the degree of autonomy local administrations should have in environmental matters, the consequences of a dominantly "top-down" approach in implementing such an instrument, the underlying ethical dimension of Natura 2000 and the importance of information, cooperation and social capital in improving Natura 2000's image and reducing conflict at the local level.

2.1. Introduction: Biodiversity as a key component of Sustainable Development

It is now a consensual fact that, over recent decades, most of humankind's development has been associated with a steady and rapid decline in biodiversity, i.e., in both the variety and extent of natural systems (CBD 2006)¹. Encompassing ecocentric and anthropocentric perspectives, this loss of biodiversity is considered a cause of concern not just because of the important intrinsic value of nature, but also because it results in a decline in 'ecosystem services' which natural systems provide. Among many others, these services include the production of food, fuel, fibre and medicines, regulation of water, air and climate, maintenance of soil fertility and cycling of nutrients (CEC 2006)². At the

¹ In truth, this is only *partly* consensual, depending on which specific aspects of biodiversity are being considered. In a recent review of the last 10 years of biodiversity research, Thomspson and Starzomsky (2007) have drawn attention to the fact that while *gamma diversity* (the number of different species that could be at a location) and *beta diversity* (variability between localities) are clearly decreasing worldwide, *alpha diversity* (the number of species at a location) may actually increase in certain locations. This occurs in locations where the addition of invasive species exceeds extinctions of rare species.

² In the aforementioned review, Thomspson and Starzomsky reached the conclusion that "the evidence for a positive relationship between biodiversity and ecosystem function is building, but is not yet conclusive and may not be consistent across scales and systems". They suggest that the effect of biodiversity loss over ecosystem functions may have been overstated, and that the latter seem to generally depend mainly on the dominant species, rather than on the most rare and vulnerable ones that are being extinct. Given the complexity of biodiversity and the incipient state-

same time, they contribute to a broader sense of well-being, satisfying aesthetic, psychological and spiritual needs that seem to be felt by an increasing number of people. While there are hundreds of examples of known economic and aesthetic benefits of biodiversity, we consider relevant to stress that more is unknown than known. Important ecosystem services and uses for plants and animals are still unknown and await discovery. Yet these cannot be discovered, and benefit humankind, if they disappear before discovery. We could compare the threat to biodiversity to book burning, in the sense that biodiversity loss is *de facto* deleting past and future knowledge, including its eventual practical applications. From this point of view, concerted efforts to halt biodiversity loss are essential to sustainable development and increase the potential for knowledge, competitiveness, growth, employment and general well-being.

On a global scale, these efforts have been materializing in the form of country-specific biodiversity action plans and various international agreements, conventions and protocols on biodiversity, of which the most important are the Convention on Biological Diversity (CBD)³ and the Ramsar Convention⁴. Particularly with the “Countdown 2010”⁵ programme and the “Message from Malahide”⁶, the last few years have seen increased and renewed pressure to stop biodiversity loss. At the EU level, it is with the formulation of the EU Birds Directive (79/409/EEC) and the EU Habitats Directive (92/43/EEC) and the respective Natura 2000 Network that the conservation of natural habitats, wild fauna and flora first became an essential objective of its official environmental policy⁷. Since then,

of-the-art of the knowledge that is available to us, (a fact which these authors readily acknowledge), we suggest the use of caution in adopting these views and their potential practical implications.

³ Adopted in Nairobi and opened for signature at the Rio Earth Summit in 1992, it came into force in December 1993.

⁴ Adopted in the Iranian city of Ramsar in 1971, it came into force in 1975. Focusing on the “conservation and wise [i.e. sustainable] use of all wetlands”, it is the only global environmental treaty that deals with a particular ecosystem.

⁵ As part of the strategic plan of the CBD, the *2010 biodiversity target* was first adopted by EU Heads of State at the EU Summit in Gothenburg in June 2001. It was decided that “biodiversity decline should be halted with the aim of reaching this objective by 2010”.

⁶ The 2004 Irish Presidency held a major stakeholder conference on the 2010 biodiversity target which resulted in a detailed roadmap to 2010 called the “Message from Malahide”. At the same time, a number of organizations joined to launch the initiative “Countdown 2010” to support progress towards the 2010 biodiversity target.

⁷ Originally, the Union’s first environmental policies been developed as a mere function of the single market. Although it was not mentioned in the founding treaties, European action had been legitimised as a way of avoiding market distorting effects of different national levels of environmental protection.

four biodiversity action plans⁸ were adopted in 2001 under the European Biodiversity Strategy⁹, and nature and biodiversity were included among the top four priorities established by the Sixth Community Environment Action Programme 2002-12, adopted in July 2002. In May 2006, the European Commission adopted a communication that reinforces its commitment to the "2010 Target", setting an ambitious roadmap to achieve it¹⁰. The communication includes an action plan with detailed responsibilities for EU institutions and Member States. Specifying indicators to monitor progress, the action plan places unprecedented emphasis on assigning responsibilities concerning the implementation of existing legislation (CEC, 2006).

These objectives are especially relevant for the implementation of the Natura 2000 Network, by far the most important legislative instrument for the protection of biodiversity within the EU territory. Due to the failure of Member States in implementing the more than 15 year-old Habitats Directive and the more than 25 year-old Birds Directive that establish it, the network has still a long way to go in order to be fully operational and effective. The delay taken in the selection and validation of Natura 2000 sites and the absence of management and conservation measures harms the habitats and species of these sites, resulting in further biodiversity loss, thus potentially frustrating the goals of the directives in a permanent (or at least enduring) way. Therefore, there is clearly an urgent need to gradually change focus from the designation of protected areas (which is now more or less complete in most of the EU15), to the management and conservation of these areas. At the same time, as emphasized by the European Commission's *Guiding Principles for Sustainable Development* (CEC, 2005), attention is being drawn to the procedural

⁸ Biodiversity Action Plans for the Conservation of Natural Resources, Agriculture, Fisheries, and Economic and Development Cooperation, 27 March 2001.

⁹ Communication of the European Commission on a European Biodiversity Strategy, 4 February 1998.

¹⁰ From a scientific point of view, the "2010 Target" is considered unrealistic. A reduction in the rate of loss of biodiversity can be achieved by 2010 for some components, but overall biodiversity will continue to decline during this century, particularly in the poorer world regions where many of the actions needed to promote economic development and reduce hunger and poverty are likely to reduce biodiversity. This makes the policy changes necessary to reverse these trends difficult to agree on and implement in the short term. Given the characteristic response times for human systems (political, social, and economic) and ecological systems, longer-term goals and targets—e.g. 2050—are needed in addition to short-term targets to guide policy and actions. For a comprehensive overview on this and other aspects related to biodiversity (and its conservation), see "Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis", a report published in 2005 by the Millennium Ecosystem Assessment (MA, 2005).

dimension of sustainability, shifting emphasis away from substantial targets and indicators to aspects such as organizational culture, access to information, public participation, application of impact assessment procedures and rationality of decision-making (Palerm, 2006).

2.2. The current shift of nature conservation paradigms

Partly because of lack of a generalized environmental conscience, of the absence of viable alternatives or adequate compensatory measures, and of lack of effective involvement in local decision-making, the inhabitants of ecologically sensitive areas have generally perceived land use restrictions as an unreasonable and illegitimate imposition from “above” that threatens their livelihoods and violates their “inherent” property rights. This perception has often translated into “refusal” by the more direct stakeholders in effectively implementing the prescribed management measures and restrictions, as well as in apathy and lack of political will by decision-makers.

In the case of semi-natural habitats, however, it was precisely these inhabitants and their traditional land use practices that partially shaped these areas making them unique and thus the targeted object of institutional conservation measures. This situation has been partly responsible for the generalized failure¹¹ of classic conservation strategies in fully meeting their objectives, in reaction to which a new paradigm of “decentralization and devolution of biodiversity conservation” (Enters & Anderson, 1999) has gained currency over the last 20 years. According to its proponents, the key to effective biodiversity conservation is to be found in partnerships and dynamic interactions among different stakeholders that are established by participatory decision-making procedures. In areas where targeted biodiversity is highly dependent on the active management of semi-natural ecosystems, effective conservation efforts must be integrated in a holistic approach that simultaneously seeks to address ecological, social and economic issues, considering the

¹¹ “General” in the sense that it generally occurred all over the world wherever semi-natural habitats have been the object of “top-down” institutionalized conservation attempts. As we shall see in section 3, this situation had dire consequences for Portuguese protected areas.

local “human habitat” as a natural asset *per se* that should be included in the general conservation objectives.

Simultaneously, this process has been accompanied (and influenced) by a parallel shift of paradigm in the way ecology is being conceptualized and approached. Until the 1970s, the basis of ecological science rested upon notions of homeostatic regulation and stable equilibrium points or cycles inherent in systems ecology (Gibbs et al, 2007). This approach was heavily influenced by Aldo Leopold’s maxim that “A thing is right when it tends to preserve the integrity, stability and beauty of the biotic community. It is wrong when it tends otherwise” (Leopold, 1949). The general belief was that if left undisturbed, nature would tend to self-regulate itself and return its climactic state of equilibrium. Accordingly, conservationist efforts focused on the protection of individual species and on the mechanisms that permit ecosystems to return to that state when they have been disrupted. Over recent years, however, theories of equilibrium and stasis are being replaced by the so-called ‘new ecology’, which conceives ecosystems as innately dynamic and in constant flux (as referred by Gibbs et al, 2007, see Botkin, 1990; Brown, 2002; Colwell, 1984; Gomez-Pompa and Kaus, 1992; Scoones, 1999; Zimmerer, 1994). Instead of preserving wild nature from human interventions, it is now mainly a question of maintaining natural fluxes and piloting ecological dynamics in order to end up with a state that could be considered better than the current situation or to what it would spontaneously lead to (Larrère & Larrère, 2007).¹²

Effectively taking this new perspective into account has translated into shifting the focus of conservation efforts to the level of ecosystems and habitats. As Gibbs et al (2007) have shown, attempts to put these into practice correspond to a considerable increase in the complexity of protection measures, and present spatial planning systems with an array of difficult questions such as how to manage something that is constantly changing and moving, and where to draw the boundaries of conservation spaces. Furthermore, Amezaga

¹² Within these two main paradigms, Kalamandeen and Gillson have recently distinguished different types of approaches to conservation: *Wilderness Conservation, the Game Reserve Model, Wildlife and biodiversity conservation*, and *Ecosystem management* (2007) However, the authors argue that despite their apparently separate philosophical roots and rationales, these four approaches to conservation show considerable overlap in both underlying ecological assumptions and in the implications for the designation and management of protected areas. They conclude that current conservation efforts are integrating elements of each philosophy, resulting in a new conservation ethic that uses alternative criteria for designating and managing protected areas, and recognizes the importance of man's influence in wilderness areas.

and Santamaria (2000) argue that part of the failure in conserving natural areas is “rooted in a fragmented view of resources management, which results in spatial mosaics where highly protected “natural” reserves are surrounded by semi-natural or intensively used “non-natural” territory”. Thus, the fragmentation both on the conceptual ground and on the actual territory has led to policies and practices disconnected from the social and natural processes that shape the functioning and structure of ecological systems. These arguments clearly indicate the necessity for a stronger integration of policies at various levels, namely urban development and nature conservation policies and strategies, which should be considered in the integration of planning levels, principles, guidelines and articulation of plans, assuring shared principles and reinforcing mechanisms between them.

Another aspect of conservation that is increasingly becoming more evident and acknowledged is the cultural relativism and subjectivity associated to the concept of biodiversity. National and international organizations and institutions (e.g. governments, ONGs, unions, and private investors), local communities (e.g. landowners, hunters, economic promoters, etc.), and even researchers from different fields (e.g. anthropology, botany or genetics) identify and evaluate biodiversity differently, and therefore conservation and research programmes should integrate ethical and cultural questions, as well as political processes to reconcile systems of diversified values and representations (Caillon & Degeorges, 2007). As these authors have observed, the development of the concept of biodiversity seems to depend “on the degree of intimacy and forms of socialization that human kind maintains with it, both from the point of view of local representation and of different sciences”. For this reason, different assessments of the diversity of living nature do not always reflect the existing morphological or genetic diversity. In this respect scientists, whatever their discipline, cannot be considered neutral. As Takacs observed, “all conservation prescriptions are value-laden, even if prescription is something as innocuous as ‘biodiversity is good’” (Takacs, 1996) and therefore, when scientists champion the protection of biodiversity, they are constantly renegotiating the border between scientific expertise and political legitimacy. Because of the multiple meanings and values that the concept of biodiversity encompasses, we tend to recognize our own preferences, convictions and aspirations in “nature’s mirror” (Takacs, 1996). This ambiguity is a potential source of conflict and misunderstanding, in particular when it is a question of reconciling the cultural and biological dimensions of biodiversity. Assessing

the “ecological value” of practices implemented by a community thus depends as much on the observer’s point of view and objectives as well as on the object concerned (Caillon & Degeorges, 2007). In other words, not only do local populations attach different values to different parts or aspects of biodiversity (according to specific economic, cultural and aesthetic criteria), but also the scientific assessment of biodiversity varies according to the methods and objectives chosen by the disciplines that study it. A critical examination of the assumptions, values and priorities of conservationists, as well as an examination of the historical and cultural links between ecological and social systems, is central to developing conservation strategies that reconcile social, cultural and economic needs with conservation goals and the intrinsic limits of ecological systems (Kalamandeen & Gillson, 2007).

Highly relevant for the topic of this thesis – the implementation of Natura 2000 at the local level –, and a consequence of what has been said so far, is that the techniques and knowledge involved in the conservation measures of natural resources which only consider their environmental impact or action on biological diversity cannot apprehend the complexity of contexts in which they are used. The different points of view on biodiversity clearly show the difficulty in harmonizing the multiple cultural (popular and scientific) and ecologic dimensions of biodiversity. Within the scope of this study, however, we are more concerned with other (but related) questions, namely with how local authorities are perceiving implementation issues and how these perceptions are being reflected onto the dominant political discourse. Other factors that are highly determinant for these dimensions are the degree of assimilation of key concepts such as that of biodiversity and sustainable development, the degree of understanding of the objectives behind legal instruments such as the Natura 2000 Network, and also the adopted positions in regard to implementation approaches, environmental ethics and public participation by the main actors responsible for its implementation at the local level. We consider that these aspects have practical consequences for the operationalization of sustainable development because they influence how decisions related to the implementation process are being made and how the necessary compromises with local stakeholders and authorities are being established, which ultimately determines the image, acceptance and, consequently, the success of such efforts.

Through the case of the “Ria de Aveiro” – an important Portuguese wetland area

designated as SPA under the Birds Directive – we attempt to look into how Natura 2000 is being implemented in Portugal and how the process is being perceived by local authorities, and return to these questions further ahead in chapter IV. But first we take a closer look at Natura 2000, attempting to define its ambit, principles, and potential as an instrument for sustainable development.

2.3. The Natura 2000 Network – implementation process, objectives, procedures, scope and its potential as an instrument for sustainable development

The Birds Directive was adopted in 1979 in order to protect all wild bird species and their natural habitats in the Member States of the EU. The Habitats Directive was adopted in 1992 with a similar aim: the conservation of biodiversity and of endangered flora and fauna, including their respective habitats¹³. Together, these directives aim to create a coherent European ecological network of protected areas called Natura 2000. Member States are required to select and designate Special Areas of Conservation (SACs) under the Habitats Directive and Special Protection Areas (SPAs) under the Birds Directive. The basis for this selection should be the criteria given in the annexes of both directives, together with relevant scientific information that is used to assess the site's relative importance within the European context. SACs and SPAs are selected according to different 9 biogeographical regions, each with its own characteristic blend of vegetation, climate and geology (see fig. 1). Working at the biogeographical level makes it easier to conserve species and habitat types under similar natural conditions across all 27 countries, irrespective of political and administrative boundaries.

¹³ Directives are by far the most important form of European Community legislation for environmental issues. A directive is set to define limits, targets, objectives and standards which must be adhered to by the Member States, but it does not define the precise mechanism of how this must be achieved.

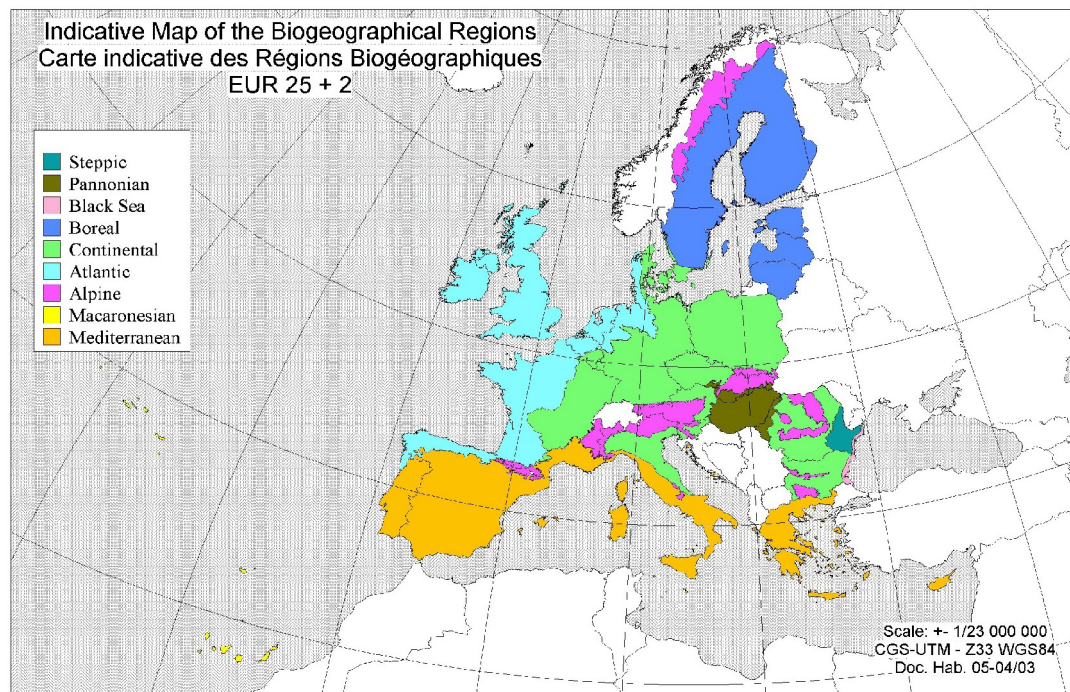


Fig. 1- The biogeographical regions of the EU

Source: <http://ec.europa.eu>

2.3.1. The implementation process

In the case of the areas designated under the Habitats Directive, each Member State should first create a “National List of Sites” (or a national proposal for Sites of Community importance (pSCIs) based on the criteria set out in the annexes of the directive – Phase I¹⁴. Member States have to establish these lists on the basis of the various annexes attached to the directive in which more than 200 habitat types and over 700 species are enumerated with their Latin names (Annexes I and II respectively). The criteria to be applied when establishing the list (based on scientific methodology) are laid down in another Annex (III) and can only be complemented by further scientific data. From the national lists, and with the agreement of the Member State, the European Commission will then adopt a list of

¹⁴ In Portugal, this list was issued in two separate stages, the first in 1997 with 31 sites, and the second in 2000 with 29 sites. The second version of the list excluded three previously designated sites that were included in the Network as SPAs. The decision to produce a second list derived from the consideration that the first list did not cover certain natural values sufficiently.

Sites of Community Importance (SCIs) – Phase II. This process should also take place only on the basis of the ecological criteria laid down in Annex III. No later than six years after the selection of a SCI, the Member State concerned must designate it as a Special Area of Conservation (SAC) –Phase III.

Where the Commission considers that a site that hosts a priority natural habitat type or a priority species has been omitted from a national list, a bilateral consultation procedure should be initiated between that Member State and the Commission. If the result of the consultation is unsatisfactory, the Commission must forward a proposal to the Council relating to the selection of the site as a Site of Community Importance.

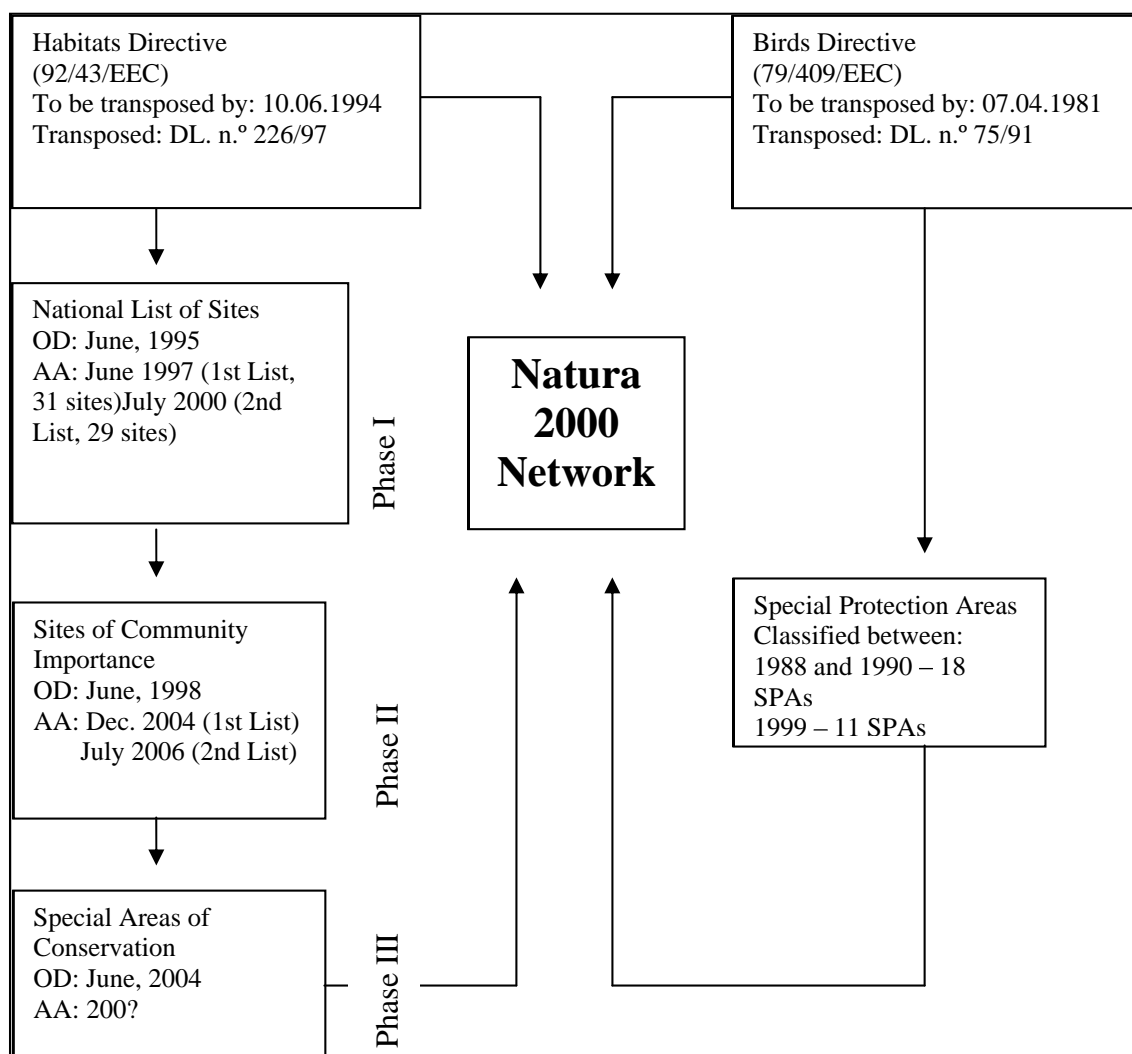


Fig. 2 – The Structure of the Designation Process of Natura 2000

The complexity involved in the task of site selection, in conjunction with the lack of scientific knowledge about the distribution of species and the lack of adequate means to overcome this rapidly enough, contributed to a manifest incapacity in complying with the deadlines that had initially been set out by the Commission.

In the case of the Birds Directive, Member States classify Special Protection Areas (SPAs) which, once declared as such to the Commission, are directly integrated into the Natura 2000 Network. Although Portugal designated 18 SPAs as early as 1988, these remained without any management measures until those proposed in the Sector Plan that is still to be approved. Fig. 2 outlines a scheme of the structure of the three phases of the designation process and establishes a comparison between the original deadlines (OD) and the actual approval dates (AD) in Portugal which are indicative of the delay that occurred to a greater or lesser extent throughout the entire EU. Nearly all Member States were brought to court for delayed or insufficient implementation. The reasons that explain this are multiple and, alongside the already mentioned lack of scientific knowledge and financial means, include cultural, political and institutional factors (Hiedanpää, 2004; Scholl & Chilla, 2005). We shall further elaborate this dimension further ahead.

2.3.2. The concept of Natura 2000: scope, protection mechanism and potential as an instrument for sustainable development

Created within the context of shifting paradigms of nature conservation we have described in section 1, the Natura 2000 Network was conceived on the one hand because previous strategies were proving to be ineffective for semi-natural habitats that depended on the continuity of their active management, and on the other hand because it was becoming clear that many species and habitats require far larger areas than disperse protected “islands” in order to maintain a favourable status. This is especially true if we approach biodiversity conservation from a non-equilibrium paradigm that acknowledges the ever-changing dynamism and fluxes of natural systems which do not fit within a static

notion of nature that has been hitherto dominant (Gibbs et al., 2007)¹⁵. Thus, if already inadequate for relatively small areas, “classic” models of conservation did not even classify as a viable option to manage a much larger proportion of national territories that necessarily included various degrees of development.

Covering almost a fifth of the EU territory, the unprecedented nature of the scale of Natura 2000 and its synergetic character imply a substantially different approach than that of “classic” nature reserves. In accordance with its ideological background – a context of transition between the different policy and ecological paradigms we have described –, it is explicitly and officially based on the premise that the success of conservation efforts lies in considering the people and the stakeholders of the affected areas as central to the whole conservation effort rather than on its periphery (LIFE, 2004). Article 2(3) of the Habitats Directive explicitly requires conservation measures to ‘take account of the economic, social and cultural requirements and the regional and local characteristics of the area’. Natura 2000 intends to represent an approach that sees local “human habitats” as part of biodiversity conservation objectives when there is a clear symbiosis between socio-economic practices and natural value. When this is the case, the concept of “biodiversity” is extended metaphorically so as to include societal forms that generate or increase biodiversity in its strict sense.

2.3.3. Article 6 – The core of Natura 2000’s legal protection

In the “Habitats” Directive, the legal protection of Natura 2000 areas is assured mainly by article 6, which indicates the various tasks involved so that the sites’ targeted natural assets can be safeguarded, including proactive, preventive and procedural

¹⁵ Despite the recent interest in disequilibrium ecology and nature/society hybrids, Natura 2000’s practical policy still seems to require the designation of lines on a map. Although the justification for the choice of boundaries may change, for practical purposes, such boundaries have to be designated (Gibbs, et al., 2007).

requirements¹⁶. Article 6 can be seen as the core of the sort of legal protection that the Habitats Directive seeks to institute. Many questions have been raised about the interpretation of article 6 by a wide range of actors involved in the implementation process of Natura 2000, including the national governments of Member States, municipalities and stakeholders. To avoid misunderstandings and ease interpretation in decision-making, the EU has published three guides on this issue¹⁷. Simultaneously, the article has recently constituted object of academic debate (see Unnerstall 2006, Palerm 2006, Beunen 2006).

Specifically concerned with project licensing issues, articles 6(3) and 6(4) are especially relevant for planning systems. Applying the precautionary principle to protected areas, article 6(3) obligates any project that may potentially impact on a Natura 2000 site to

¹⁶

Article 6

1. For special areas of conservation, Member States shall establish the necessary conservation measures involving, if need be, appropriate management plans specifically designed for the sites or integrated into other development plans, and appropriate statutory, administrative or contractual measures which correspond to the ecological requirements of the natural habitat types in Annex I and the species in Annex II present on the sites.

2. Member States shall take appropriate steps to avoid, in the special areas of conservation, the deterioration of natural habitats and the habitats of species as well as disturbance of the species for which the areas have been designated, in so far as such disturbance could be significant in relation to the objectives of this Directive.

3. Any plan or project not directly connected with or necessary to the management of the site but likely to have a significant effect thereon, either individually or in combination with other plans or projects, shall be subject to appropriate assessment of its implications for the site in view of the site's conservation objectives. In the light of the conclusions of the assessment of the implications for the site and subject to the provisions of paragraph 4, the competent national authorities shall agree to the plan or project only after having ascertained that it will not adversely affect the integrity of the site concerned and, if appropriate, after having obtained the opinion of the general public.

4. If, in spite of a negative assessment of the implications for the site and in the absence of alternative solutions, a plan or project must nevertheless be carried out for imperative reasons of overriding public interest, including those of a social or economic nature, the Member State shall take all compensatory measures necessary to ensure that the overall coherence of Natura 2000 is protected. It shall inform the Commission of the compensatory measures adopted.

Where the site concerned hosts a priority natural habitat type and/or a priority species, the only considerations which may be raised are those relating to human health or public safety, to beneficial consequences of primary importance for the environment or, further to an opinion from the Commission, to other imperative reasons of overriding public interest.

¹⁷ “Managing Natura 2000 Sites: The provisions of Article 6 of the ‘Habitats’ Directive 92/43/EEC” (2000), “Assessment of plans and projects significantly affecting Natura 2000 sites Methodological guidance on the provisions of Article 6(3) and (4) of the Habitats Directive 92/43/EEC” (2001) and the recent “Guidance document on Article 6(4) of the ‘Habitats Directive’ 92/43/EEC - Clarification of the concepts of: alternative solutions, imperative reasons of overriding public interest, compensatory measures, overall coherence, opinion of the Commission” (2007).

be subject to an environmental assessment, stating that it may not be approved if the assessment indicates that the project may adversely affect the integrity of the site. Article 6(4) however, opens a window for the approval of plans or projects with significant effects on Natura 2000 sites, but only when no alternative solutions exist, compensatory measures have been proposed to ensure the overall coherence of Natura 2000 is maintained, and the project is justified on the grounds of imperative reasons of overriding public interest (IROPI). If the site contains a priority natural habitat type and/or a priority species, “the only considerations which may be raised are those relating to human health or public safety, to beneficial consequences of primary importance for the environment or, further to an opinion from the Commission, to other [IROPI]”. The required opinion from the EC is “not binding but in case of non-conformity with Community law, legal action may be taken” (EU, 2000). Regarding the spatial application of article 6, the “Habitats” Directive does not set physical boundaries for possible sources of disturbance. In other words, once granted the probability of “significant effects” over the site’s protected species and habitats, the scope of its legal protection includes not only projects or plans located within the site, but also those located outside, be it in the directly surrounding areas or further beyond these. The same principle extends to necessary management measures that may have to be implemented outside the site.

By allowing natural capital to be exchanged for economic and social capital, article 6(4) can be seen as consistent with the three-dimensional concept of sustainable development (Palerm, 2006). Still, an acceptable justification in the form of IROPI is required for Natura 2000 sites to be sacrificed in favour of economic or social development, so as to sustain the balance between the three dimensions of sustainable development. Furthermore, compulsory compensation measures guarantee the maintenance of critical natural capital. Thus a decision based on IROPI, which is in principle a result of an attempt to find a balance between the three dimensions of development, would theoretically correspond to a decision leading to sustainable development. Yet, in practice, a coherent interpretation of these key terms by decision-makers has constituted a challenge and a major cause of concern for the EU in implementing the Natura 2000 directives. As an example, how can IROPI be defined consistently across the EU in order to maintain the ecological coherence of the network, if levels of economic development vary so much

from region to region?¹⁸ Which criteria should be used when weighing up societal interests?

Still, in spite of all the obstacles and setbacks, the effective implementation of Natura 2000 may represent an important step towards the institutionalization of sustainable development in the sense that it subjects local development to specific sustainability criteria that in the future could broaden and extend beyond these areas. These are areas where *partial* environmental sustainability may be legally enforced, thus restricting incompatible land uses in function of the requirements of protected species and habitats. From this perspective, Natura 2000 areas may constitute an invaluable laboratory for testing feasible modes of articulation between economic development and the environment, i.e., sustainable development. Natura 2000 could thus be seen as an opportunity for promoting new models of development, in particular in some of the EU's poorest and most marginal regions. In addition, since the implementation of Natura 2000 implies that activities in and around protected areas can have significant effects on protected natural values and need to be assessed (Beuen, 2006), it can be seen as a tool to promote land-use planning that integrates nature conservation requirements. Spatial planning, therefore, finds in Natura 2000 a most useful test ground for strategies, as well as for different environmental ethics (see Rosa & Silva, 2005), which may help define its full potential as an instrument for sustainability. In the long term, once the identification of workable sustainable practices and the necessary change of institutional, economic and social paradigms—which a successful Natura 2000 would imply in the designated areas—have occurred, it is optimistically hoped that Natura 2000 may be “allowed” to expand beyond itself. This expansion could be meant both geographically: beyond designated areas, beyond the EU, and ultimately beyond the developed world; and in scope: beyond a narrow selection of species and habitats, and finally beyond biodiversity itself, encompassing a much broader aggregate of environmental criteria.

¹⁸ Attempting to provide an answer to this question, Unnerstall has recently proposed that the reference framework should be sustainable development in accordance to the provisions of the Union's treaties, but under the light of the concept of CBDR (*Common But Differentiated Responsibility*) (2006). According to this author, in practice this would mean restricting the possible application of the exception clauses of article 6 of the Habitats Directive to regions in Europe whose economic development lags far behind the Community level, indicated by a *per capita* GDP below 75% of the Community average.

2.4. Implementation difficulties and related issues

Comparative studies on the implementation of the Birds and Habitats Directives have been seldom. Still, there have been some important reports issued by the EU and other entities such as for example the IUCN (The World Conservation Union), the WWF (World Wildlife Fund) and the Alterra Institute¹⁹. The report by the Alterra Institute, in particular, stands out as being the largest and most comprehensive independent study so far²⁰. The study provides a superficial appreciation of the situation in all of the 25 Member States, and for a more close analysis selected five countries that have (from the Dutch perspective) similar policy-related, administrative and political problems, i.e., countries that the Netherlands could learn from: United Kingdom, Sweden, Spain, France and Hungary. The main goal of the report was providing substantiated recommendations with regard to new possibilities and perspectives for the implementation process in the Netherlands.

Even though they have the advantage of bringing different experiences into perspective, the problem with comparative studies so far, is that the degree of analysis tends to remain superficial and of little use for the purposes of our study. For that reason we refer mostly to individual case studies when exploring some of the issues related to the implementation of Natura 2000.

¹⁹ Report from the Commission on the implementation of the Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora [SEC(2003) 1478]; *Implementation of Natura 2000 in New EU Member States of Central Europe - Assessment Report* (2005) The World Conservation Union – IUCN and Foundation IUCN Poland; *Image, Implementation, Interpretation and Integration of Natura 2000 in European Perspective* (2005) Alterra Institute; *Natura 2000 in the new EU Member States, Romania, Bulgaria and Croatia* (2005) WWF; *Natura 2000 in Europe: An NGO Assessment* (2006) WWF.

²⁰ Recognizing many difficulties in implementing the Birds and Habitat Directives, the Dutch government commissioned in 2002 an interdepartmental policy study on how the main problems could be solved. When the report came out in 2003, the government accepted the study's conclusions and adopted most of its recommendations. In 2004, motivated by the success of this first study, the Dutch government decided to set up a more comprehensive assessment at the European level, looking for new and creative solutions for the following problems: a) the provisions and concepts in the directive, b) about the development of management plans, c) about procedures and issuing permits, d) about political and administrative problems related to decentralisation and, e) integration of legislation (Alterra, 2005).

2.4.1. The subsidiarity principle and local competences

The European Commission, national agencies and environmental NGOs are increasingly intensifying efforts to improve the implementation of environmental legislation (CEC 2006). However, the success of these efforts depends on the development of mechanisms that ensure that the competent authorities at national, regional and local level – which are responsible for spatial planning and the environmental impact of agriculture, forestry, hunting, energy, industry, transport and recreation –, are both equipped with sufficient powers and compelled to exercise those powers in a consistent and efficacious manner (Bennett & Ligthart 2001).

A major challenge in conceiving such mechanisms lies in simultaneously accommodating the subsidiarity principle, ratified by the Maastricht Treaty's article 3b. Although a consolidated political fundament, the principle of subsidiarity seems to present various obstacles to the implementation of European environmental policies. In relation to the Natura 2000 Network, for example, “implementing legislation is both late and inadequate, the criteria for identifying sites of international importance are applied inconsistently both within and between countries and little effort is made to ensure that the sites are protected in regional and local land-use plans” (Bennett & Ligthart 2001).

One issue within this ambit that is particularly important for nature conservation is the extent to which the principle of subsidiarity might justify a greater environmental policy role at the local level. As Flynn (2000) pointed out, while some states allow local and regional governments considerable autonomy in environmental policy, others enforce minimal competences at the local level, which results in a problem of uneven application of subsidiarity towards all European citizens. Typical of the new paradigm of “decentralization and devolution of biodiversity conservation” (Enters and Anderson 1999), and of initiatives such as the Local Agenda 21, environmental issues have been increasingly addressed by local governments in many member states, such as Sweden, Denmark, Belgium, Spain, Italy and Germany among others.

The Natura 2000 Network has been recurrently presented as an instrument whose success necessarily depends on local adherence to its objectives and effective negotiation between stakeholders so as to create the necessary compromises between development and conservation objectives (Life 2004). Clearly, this seems to suggest the need for a greater

allocation of power to local decision-makers in order to deal with these local issues more directly and effectively. On the other hand, as we shall see further ahead, the awareness of being “empowered” instead of “imposed on” in relation to these issues may prove vital in improving the image of Natura 2000 and in creating the necessary acceptance at the local level.

However, there is the risk that a high degree of local autonomy in implementing Natura 2000 may lead to uneven policies and approaches. Although it is acknowledged that protection measures should be adapted to each individual location and to the specific conservation objectives of each site, too much policy unevenness may have significant consequences for the success of Natura 2000 because it may lead to very different degrees of protection of biodiversity and thus endanger the principle of “ecological coherence” at the European level. On the other hand, integrating environmental criteria and controlling development unevenly leads to a fragmented and inharmonious spatial organization *both within and between countries*, with several practical implications that do not favour the objectives of international nature conservation policies.

Now that the decentralization of environmental competences has *de facto* occurred in some states over the last two decades, is there evidence that it is clearly a step in the right direction for environmental governance? Is it truly a good thing if local governments can do more in environmental policy? Should further decentralization be promoted, particularly in the more centralized countries such as Portugal? What is the optimal degree of local autonomy in order to manage Natura 2000 areas most effectively?

Flynn concludes that local governments appear to have a very mixed performance at environment related duties, and suggests caution in advocating further decentralization (2000). Problems that have been attributed to increasing local environmental competences of municipalities may “often be just a function of their limited resources, yet in other cases local governments may suffer from poor expertise, *regulatory capture* [pressure by local interests] and the problem of spillovers. This typically adds up to a serious problem of implementation, preventing many attempts at decentralizing environmental policy in Europe from delivering improvements and in fact sometimes merely masked a decentralization of fiscal austerity”.²¹

²¹ Flynn concludes his analysis on an appealingly pragmatic note which would have been useful for Natura 2000: “That is not to say that faith in the subsidiarity principle should be abandoned

In any case, Natura 2000 obviates the fact that the leeway that on the one hand enables authorities to use the legislation flexibly according to the circumstances, may on the other hand lead to widely differing ways of applying the legislation with different policy outcomes, with potentially very different results as to the success of nature conservation. For this reason, if the European Commission wishes to assure the network's success and "ecological coherence", it is clearly important to develop mechanisms that effectively monitor the adequacy of chosen policies, regardless of where the main level of decision-making is located. However, the appropriate balance that needs to be struck in the degree of local autonomy regarding environmental matters will most likely vary according to national characteristics and circumstances, – such as the prevailing political culture (including the degree of public participation), the structure of the political hierarchy and the spatial planning system –, and therefore needs to be considered accordingly. Studying how the Natura 2000 Network is being implemented at the local level may facilitate the interpretation of the inherent potential and limitations of what can be expected from municipalities, of what realistically lies within their capacity, and of the functions that could be assigned to a supra-local tier. Furthermore, little is known about how the Birds and Habitats Directives affect regional and local level decision making, and so insight into these effects would not only be essential to an evaluation of these directives, but also useful for further studies into the implementation of European legislation and for the future formulation of European policies (Beunen, 2006).

outright, for its usefulness all depends on how it is constitutionally operationalized over time to make policy more rational and democratic. In the shorter term, it might also be useful to develop the type of co-operative policy and networking that can help local governments better implement European laws and ensure the Commission proposes only those laws that municipalities have had an opportunity to extensively comment on. Such approaches could be of use in maintaining cohesion and unity in environmental policy where needed, and at the same time allow for local adjustments based on reasonable custom, political legitimacy and, where useful, economic evidence as well. Is it not time then to give up the somewhat ambiguous subsidiarity debate of the past for a more pragmatic and workable approach in the future?" (see his paper for a more detailed explanation of his proposal, Flynn 2000).

2.4.2. “Top-down” versus “bottom-up” approaches in implementing the Natura 2000 Network

The political dimension of the Natura 2000 concept seems to be paradoxical in practice. Although presented by the EU’s official discourse as representing a paradigm of “bottom-up” conservation in which effective stakeholder participation is seen as a necessary condition for success (see for example Life 2004), in the practice of its implementation Member States have systematically opted for a “top-down” approach that has created a good deal of local resistance and mistrust towards site designation and management (Krott, 2000). Also at the EU level, proving to be one of the single pieces of legislation most often violated during the process of implementation and application throughout the EU, Member States have felt unrelenting pressure from the Commission. Almost every single State has been condemned by the European Court of Justice for insufficient implementation (Weber & Christophersen, 2002; Scholl & Chilla, 2005,²²). What could explain that a directive that had found unanimous support in the Council of Ministers has proved so complicated to implement?

The most common explanation for this at the official level has to do with the lack of sufficient scientific knowledge and data on biodiversity and its multiple interactions within the biosphere and with the other environmental and anthropogenic factors. This is certainly a most real obstacle. The UN Convention on Biological Diversity (CBD) defined biodiversity as comprising ecosystem diversity, species diversity and genetic diversity, and opted for the ecosystem level as the basis for describing biodiversity. However, due to conceptual problems as well as to the lack of data, so far no comprehensive measurements of biodiversity have been developed (Spangenberg, 2007)²³. Moreover, the lack of baseline

²² See Scholl and Chilla’s paper for a comprehensive description of the designation process in Germany, in which the European Commission exerted powerful pressure on the Germany’s central and regional (at a later stage) governments to ensure compliance with the Habitats Directive, which included the threat of daily penalty payments of up to 750.000€ for the central tier and cutting down regional and structural funds for the *Länder*.

²³ According to the same author, a single measure quantitatively describing biodiversity even seems out of reach due to the incommensurability of the three levels, making it impossible to directly base policy decisions on existing or future estimates of the “total size” of biodiversity. In this paper, Spangenberg attempts instead to analyze the pressures threatening biodiversity in Europe, which can usually be measured quantitatively, and act as the interface between the socioeconomic driving forces behind them and the biological impacts. The drivers (physical primary drivers, politics and policies causing them as secondary and institutional structures as tertiary ones) do not only affect

data on the species that the directives wish to protect presents difficulties for the establishment of boundaries and of adequate conservations measures and management plans. In this respect, we should mention that differences between the richer and poorer Member States (such as Portugal) make it easier for the former to comply with the directive as they tend to have more NGOs, better data bases, higher skill level in ecology or site management, and also more ecological awareness among the general population who demands environmental action. However, studies on the implementation of the Natura 2000 directives reveals that implementation difficulties are far more complex and include conceptual, cultural, ethical, political and institutional factors, of which some may be shown to be related to structural limitations of the Habitats Directive itself (Beunen, 2006; Hiedanpää, 2005; Scholl & Chilla, 2005; Rosa & Silva, 2005; Weber & Christophersen, 2002).

Scholl and Chilla draw our attention to the importance of the constructions of “nature” and “space” in the Habitats directive as well as to its ecocentrically technocratic character (2005), whereas Rosa and Silva consider it essentially anthropocentric in its “weak” form. We shall briefly explore the positioning of the concept of Natura 2000 in the continuum of environmental ethics, and conclude that an assessment of the legitimacy of its claims as well of its intrinsic position depends to a great extent on one’s personal position in environmental ethics.

biodiversity, but a range of other sustainability problems. Such an analysis is said to allow the integration of biodiversity risks with broader environmental and sustainability policies, and thus to mainstream biodiversity preservation. This approach hopes to facilitate the development of first ideas how the standard set of environmental policies must be modified and extended to cover the issue of biodiversity.

2.4.3. The ethical dimension of Natura 2000 and its relation with the dominant “top-down” approach to its implementation

As political decisions to ascribe a certain function to a specific place (economic, leisure, nature conservation) are always highly contentious, a more or less ecocentric or anthropocentric orientation will privilege the legitimacy of some spatial claims over others, which certainly has practical consequences for nature and biodiversity conservation. Natura 2000 raises some interesting questions in regard to environmental ethics. As a theoretical construction, the concept of Natura 2000 could at first be seen as having the merit of encompassing most of the spectrum of environmental ethics. In other words, it seems to be a legislative instrument that manages to address claims that can be attributable to all the three main positions of environmental ethics: anthropocentrism, biocentrism and ecocentrism.

The network constitutes a restricted application of ecocentric ethics because it grants legal protection to determinate habitats and ecosystems (listed in Annex I) that are considered vital for a coherent protection of biodiversity throughout the EU. On the other hand, it specifically sets up a protection framework for individual species, both explicitly through the lists of species in Annexes II, IV and V), and indirectly through the protection of the habitats of those species. Finally, it lays an important emphasis on human interests (which are, after all, connected dialectically with those of nature), requiring conservation measures to ‘take account of the economic, social and cultural requirements and the regional and local characteristics of the area’²⁴. As mentioned before, and especially in the case of semi-natural habitats, Natura 2000 presents itself as an approach that sees local “human habitats” as part of biodiversity conservation objectives when there is a clear symbiosis between socio-economic practices and natural values. In other words, it extends the concept of “biodiversity” metaphorically as to include societal forms that generate or increase biodiversity in its stricter sense. On a closer analysis, however, it becomes clear that this apparent conceptual harmony is not so simply achieved, and, as shall see, the very standing of Natura 2000 in environmental ethics is a matter of debate.

²⁴ Nr. 3 of Art. 2 of the Habitats Directive.

Rosa and Silva (2005) have attempted to explore the underlying ethics of Natura 2000 and argued that it primarily represents a weak form of anthropocentrism that corresponds to the broader paradigm of SD, under which the main policy goal is using “nature in such a way that the needs and interests of existing humans are satisfied without compromising the fulfilment of the needs and interests of future generations”. Accordingly, nature “should be managed and preserved in order to ensure a representative sample of species and ecosystems for the needs and interests of both present and future human generations”. The conclusion that Natura 2000 is anthropocentric was reached through official EU documents and stakeholder position statements, which were screened for the presence or absence of 10 defined categories such as private property, intrinsic value of nature, asset values etc., that are meant to correspond to the different ethical stances. The study included the probable moral assumptions of the main stakeholders involved in the network’s implementation, and the results showed that while the positions of economic developers were representative of strong anthropocentrism, “land users seemed to fall somewhere between weak and strong anthropocentrism”²⁵. As Natura 2000 strongly interferes with the property rights over the lands of classified areas, differences between the network’s proponents (mainly environmentalists) and landowners are attributed to “opposing views on the adequate hierarchy of property rights values and nature conservation values [which] can probably explain much of what lies behind the contrasting attitudes” of both sectors towards Natura 2000. According to the two authors, bridging this gap entails giving property rights broader consideration in public participation processes, as well as providing compensatory measures that cover conservations costs.

Since the Habitats Directive clearly shifts the burden of proof away from conservationist towards development promoters, Rosa and Silva’s claim questions the belief that the allocation of the *Onus Probandi* is one of the distinctive features between anthropocentrism and non-anthropocentrism. This tenet was one of the main objections to Norton’s (1991) *convergence theory* – according to which divergences on basic values towards nature among policy makers do not correspond to substantially different outcomes

²⁵ This refers to Stenmark’s (2002) division of anthropocentrism, ecocentrism and biocentrism into “weak” and “strong” variations. In contrast to “weak” anthropocentrism, “strong” anthropocentrism does not consider the interests of future generations.

in environmental policy²⁶ – which now would be substantiated by Rosa and Silva’s study. Drawing from the *convergence theory*, Rosa and Silva argue that particularly the weak forms of anthropocentrism, ecocentrism and biocentrism will converge extensively and ultimately produce “undistinguishable” nature conservation policies.

However, we find this conclusion problematic. One thing is having similar official policies that stem from different ethic stances. Another thing is the praxis of implementing these policies evenly. Similarly, one thing is an official position statement, and another thing is one’s true convictions, interests and needs as illustrated by classic PIN diagrams, often used in conflict resolution strategies (see Fig. 3)²⁷.

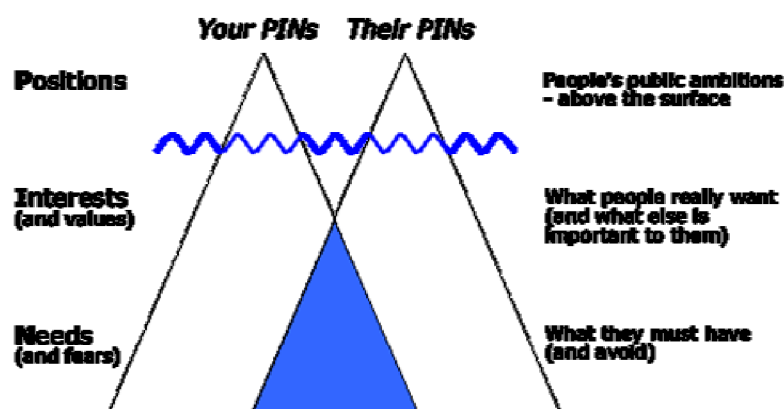


Fig. 3 – A PIN diagram
Source: www.dialoguebydesign.net

Rosa and Silva do recognize that “in practice certain interest groups pragmatically adapt their positions so as to better serve their immediate aims”²⁸ but that “they still have to abide by the positions they adopt in public”. Since they function “within the realm of politics and public opinion, they must work towards the elaboration of compromises that are coherent with their basic ethical commitments”. In practice, however, this may not be

²⁶ Provided a “broad” anthropocentrism incorporated reasons for more morally responsible environmental policies, such as claims about our obligations to future human generations which entailed substantial environmental commitments, and which converged with the policies advocated by non-anthropocentrists

²⁷ The area of overlap is the common ground and this is what a stakeholder dialogue should help identify, explore and build on.

²⁸ This can be illustrated with simple examples as that of a “tree-hugger” (i.e. deeply biocentric or ecocentric) environmentalist that adapts his discourse for fear of sounding too radical and not acknowledged, or that of a politician or economic promoter with absolutely no environmental consciousness that throws in his statements some politically correct “sustainability jargon” in order to win public or institutional support.

so linear. Is an official position really so binding in practice? Would a stakeholder with a “faked” official position react under concrete circumstances in the same way as someone deeply holding the same position? Even if the policy is the same, would it be implemented with the same zeal by an ecocentric environmentalist and by a “weak anthropocentric” landowner? Would compliance be ensured in the same way? Regarding the implementation of the Habitats Directive, Beunen has observed that an increasingly legalistic discourse is placing more emphasis on judicial and formal aspects in decision-making, causing the focus to shift from content to process, which has potentially negative consequences for nature conservation (Beunen, 2006). Could this be related to relevant actors following legislation that is ethically out of tune with their inner convictions and motivations?

Ethical differences regarding the environment among the main actors in the implementation of Natura 2000 are surely significant for the elaboration of the necessary compromises. As expected, Rosa and Silva’s study characterized economic promoters as strongly anthropocentric, against which the “weak” anthropocentric interests of the networks proponents clearly clash. Landowners are said to fluctuate between the two poles of anthropocentrism. Even if true, one should not neglect the probable fact that while “strong” and “weak” versions of anthropocentrism are being conceptually united under the same term, in practice they entail considerable differences in policy that may lead to different environmental outcomes.

Scholl and Chilla present us a very different perspective. For them, the Habitats Directive is in itself ecocentric/biocentric²⁹, which has important implications for the conception of “space” (2005). In the directive, “space” appears to be “conceptualized according to its biological functions as ‘habitat’ on a local level or as ‘Biogeographic Region’ on the European level”. These constitute the reference framework for what is meant by creating a coherent network of conservation areas. This means that the traditional political division of the EU in Member States or regional governments is being transcended by an ecological restructuring of the European space that approaches trans-national features in need of trans-national action. For environmental policies, this means uplifting competences to the supranational level.

²⁹ The authors use the term “biocentric” without differentiating between “ecocentrism” and “biocentrism”, i.e, simply as the opposite of “anthropocentric”.

This restructuring of space according to ecological criteria seems to point towards ecocentrism, but, as mentioned above, the directive may seem ambivalent. As seen in section 2, on the one hand the protection of species and habitats is an end in itself that, when incompatible with other land uses, prevails over economic and social interests whenever there are no justified imperative reasons of overriding public interest. On the other hand, the biological diversity of semi-natural habitats is seen as a human “heritage” under threat, and moreover the directive explicitly requires conservation measures to ‘take account of the economic, social and cultural requirements and the regional and local characteristics of the area’, which may be interpreted as anthropocentric. Scholl and Chilla, however, argue that when the instrumental provisions of the directive – and in particular the designation process of the network – are analysed more closely, these conceptions emerge in a “rather clear hierarchical order”.

As described in section 2, the selection and designation process of Natura 2000 areas should, according to the directive, depend only on the ecological criteria laid down in the mentioned annexes. This implies that the other considerations of social or economic nature are only taken into account at a later stage of the process. This results in a *technocratic* “top-down” approach that naturally tends to be regarded as authoritarian and to generate a great amount of local or regional resistance, be it from stakeholders or from administrations that feel that they are not being adequately involved in decision-making.

This was for example the case of Germany, the country with the worst record in the EU in regard to the first stages of the implementation process of the Habitats Directive (Haaren & Reich, 2006). There, this approach strongly conflicted with the practices established at the regional and local level where the early consideration of conflicting interests and spatial claims of users and owners was enshrined in the administrative rules and practices, illustrating a clear mismatch between European and National norms (Haaren & Reich, 2006; Scholl & Chilla, 2005). A most crucial factor was the fact that in Germany, the 16 federal states (“Länder”) are the dominant players in the implementation of nature conservation, whereas the jurisdiction of the federal government is restricted to the framework legislation. In order to become mandatory, the content of the framework legislation must be implemented by the states in their nature conservation laws. The German Länder managed to postpone compliance and delay the designation process. The European Commission and the European Court of Justice reacted aggressively and exerted

strong adaptation pressure, making use of the Union's stronger enforcement capacity that resulted from the Maastricht (penalty payments) and Amsterdam (integration principle) treaties. Germany's central government was threatened with daily penalty payments of up to 750.000€, and the *Länder* with the cutting down of regional and structural funds. But even after the national and regional levels finally subsided, the conflict continued to erupt at the local level, where local administrations and stakeholder groups met this explicit "top-down" approach with intense criticism. The German structure of landownership is also pointed out as having represented a major obstacle in this the process. Publicly owned land is scarce and the size of privately owned properties is small. Therefore, in order to accomplish their objectives, nature conservationists must negotiate with many private landowners, who have no choice except to use their land intensely in order to survive economically (Haaren & Reich, 2006). In response to this, local discussion forums were organised that were first of all aimed at informing stakeholders and the general public. However, the decisions of the authorities could only be influenced if objections were based on scientific arguments that questioned or refuted the claims of the environmental agency. This had the unexpected effect of local authorities and stakeholders abandoning their previous strategies. Surrendering to the dominant discourse of "scientificity", they started framing their objections with scientific arguments, which led to arguments designed to promote hidden interests that had very little to do with the actual aims of the Habitats Directive, rendering the designation process even more complex than the European institutions had anticipated.

We believe that this emphasis on the technicality of arguments designed to conceal interests other than those of nature and biodiversity can be linked to Beunen's already mentioned conclusion in regard to what is happening to decision-making processes in the Netherlands, one of the more advanced Member States in regard to Natura 2000's implementation (2006). The delaying of planning processes and incapacity to arrive at acceptable compromises between stakeholders (namely between environmental NGO's and economic promoters) in the Netherlands have brought many of the conflicts to judicial courts. Discussion and interpretation of directives in a judicial context not linked to planning practice (with strictly formal and technical interpretation) leads to an increasingly legalistic discourse placing more emphasis on judicial and formal aspects of decision-making, as opposed to substantial aspects, causing the focus to shift from content to

process, with potential negative consequences for nature conservation (Beunen, 2006). In some cases, the existence of research studies proved to be more important than their content, and judges have carelessly checked whether decisions met the requirements of the directives. Beunen warns us that “currently, most actors know about these requirements and have learned how to work with them, but instead of this leading to a more appropriate assessment of nature values in decision making, we can see that the required reports are produced in order to sustain decisions that have in fact already been taken” (2006). In Flyvbjerg’s terms, “knowledge” is being produced and used to rationalize decision-making *a posteriori* (Flyvbjerg, 1998). In the interest of good decision-making, along with other important factors, knowledge should be integrated beforehand in the process of decision-making.

Natura 2000 has aroused considerable opposition and negative reactions by different groups of stakeholders within the EU. The most active groups against Natura 2000 have been land users such as farmers, forest owners, and hunters (see Krott 2000)³⁰. On the other side of the arena, environmental NGOs at the national and EU levels have been lobbying intensively in favour of Natura 2000, and thus the conflict of goals and interests regarding nature conservation policy seems to have extended to the European Commission itself. According to Weber and Christophersen (2002), an informal alliance between environmental NGOs (mainly the WWF) and the Environment Directorate General (DG) has evolved, “based on a long lasting participation dating back as far as the preparation for the Bern convention”. In contrast, the latter seems to be opposed in the political subsystem of Natura 2000 by a coalition of land users and the Agriculture DG, which is less firmly established and less influential due to restricted access to decision making procedures by these actors. Conservation enthusiasts might at first rejoice over this apparent advantage of conservation interests within the Commission, but, upon a closer look, it becomes obvious that bypassing the integration and participation of representations at the highest levels of decision-making is the first step for such directives and initiative to be felt as “top-down” by target groups and lower level organizations. It is becoming increasingly clear that political and societal interests across the EU need to be integrated already during the

³⁰ Coordinated by M. Krott, this paper is an interesting collection of four different contributions and positions from different organizations towards N2000. Three of those represent stakeholders’ interests: the “Deutsche Forstwirtschaftsrat”, the “Federation National des Syndicats de Propriétaires Forestiers Sylviculteurs”, and the “Federation of Hunters Associations of the European Union forest”.

drafting process of legislation so as to build broader bases of consensus that foster acceptance at lower levels of decision. Clearly, this would have been particularly important for the Habitats directive.

To address these difficulties, the European Commission has visibly tried to emphasize that the success of Natura 2000 depends fundamentally on a “bottom-up” adherence by local stakeholders. The project LIFE seems to be the most efficient instrument in putting this to practice by intervening directly in the management of individual sites and allocating the necessary financial resources. So far, it seems to have achieved quite a few success stories which the Environment DG is keen on publicizing as seen in its publications since 2001 and in their online information pages. However, it is clear that the interventions of the project LIFE cannot encompass all of the thousands of designated sites throughout the EU, and that Member States need to swiftly incorporate the same approach and provide on their own initiative the means to implement similar intervention schemes where necessary.

From this perspective, many of the efforts that are currently being deployed by the Environment DG to inform stakeholders and decision makers and thus improve Natura 2000’s image can be seen as “corrective” measures to address implementation problems that could have been avoided from the start with a larger commitment to the effective participation of interest groups further up the political ladder. It is in any case difficult to implement a policy project with a “bottom-up” approach that from the start had been conceived and elaborated up above within the higher ranks of EU bureaucratic hierarchy. Although grass-roots movements in favour of biodiversity protection may have contributed for its creation, it was not specifically the stakeholders of designated sites that claimed for designation and the consequent conservation measures.

As we can see, the ethical dimension of Natura 2000 and of its notions of “nature” permeate most of the problems related to its dimension, independently of where the focus of analysis may be. Obviously, any legislation and policies whose implementation relies on a “top-down” style of approach without involving those affected by it in the related decision-making procedures are always particularly liable of being considered as oppressive, unfair and thus unethical. However, this becomes particularly evident when policies are based on values that are not commonly shared by large segments of society, as is the case with nature conservation policies that may tend to be driven by ecocentric concerns, whereas most of those in the “receiving end” of legislation tend to be clearly

anthropocentric. This is especially the case in many of the rural areas where ecological conscience is not particularly widespread. It is understandable that, when certain values are not shared, the easiest way to avoid conflict and cumbersome negotiation procedures is often limiting the scope for discussion and participation and opting for a more “assertive” approach that bypasses many frustrating and time-consuming processes. The biggest problem with using this approach for nature conservation instruments such as the Natura 2000 Network, however, is that, apart from being less democratic, it is simply ineffective and unsuccessful, because management and conservation measures have to be voluntarily implemented at the grass-roots level.

Upon reviewing the literature we have referred to so far, another aspect became increasingly evident. Whether this assertive type of approach to tendentially ecocentric policies is viewed as legitimate or not, depends to a great extent on our own personal view on environmental ethics, as well as on our political convictions and beliefs about what a fair societal distribution of power should be, and how different societal actors can be best articulated. In the same way, academic and scientific arguments are clearly influenced by these factors, and also tend to run in the more or less antagonistic lines of anthropocentrism and ecocentrism. The different styles and approaches to the issues presented by Natura 2000 are a clear testimony to this.

In our view, as far as the protection of nature and biodiversity is concerned, ecocentrism should be promoted as the dominant ethical position. Larrère and Larrère (2007) have observed that “...even when broadened to take future generations into account, and even if it were to incorporate disinterested interests, anthropocentrism results in the protection of human interests”. Halting biodiversity loss may very probably imply stop conceiving nature as an instrumental mass of resources and recognizing that living beings or ecological systems have a value in themselves. For this reason, ecocentrism would seem to serve the interests of Natura 2000 best. If effectively seen as ecosystems in themselves, the interests of local populations would be equally ensured by such an approach. However, our current state of affairs is still a long way from this scenario, and society still seems to be largely anthropocentric, even if in its “weak form”. The different environmental ethical positions are unlikely to converge in the near future even under weak anthropocentrism, let alone under ecocentrism, whereas the necessary compromises are urgent. Therefore, until such dissemination of environmental consciousness

materializes, the crucial point is: how to elaborate consensual and effective compromises between actors that are standing on diverse ethical grounds? Obviously, real solutions have to guarantee that the conflicting interests perceive the created compromises as beneficial, independently of what their convictions and motivations may be.

2.4.4. The importance of Information, Cooperation and Social Capital in reducing conflict at the local level

During the implementation of the Natura 2000 Network, local conflict has often appeared right from the start with the delimitation process. With the threat of change and lack of information about how the designation of the area will affect people, the information gap tends to be filled with misinformation based on rumour, assumptions, prejudice and stereotypes (Eurosites, 2003). The spiral in fig. 4 shows how this lack of information can lead to an escalation of anxiety and, consequently, hostility.

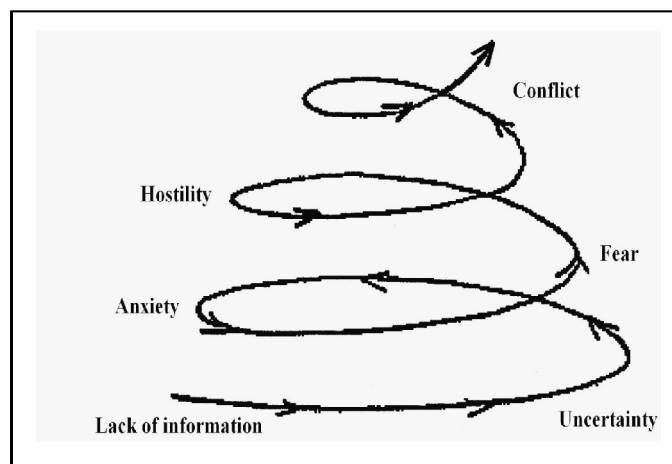


Fig. 4 - The spiral of conflict

Many of the case studies on the implementation of Natura 2000 have demonstrated this point. The start of the spiral was triggered when people were told their area had been selected for designation as a Natura 2000 site but that they did not know what this would mean for their interests and activities. In the absence of clear answers to the question “*what*

effect will this have on me?” local authorities and stakeholders have assumed the worst and adopted a defensive, if not aggressive, posture (Krott, 2000; Eurosites, 2003; Alterra, 2005; Beunen 2006).

Different sectors opposed the Habitats Directive on the basis of misunderstanding its objectives and implications. Many delays and opposition in its implementation have resulted from the lack of information about Natura 2000 among the general public, stakeholders and decision makers. Citizens must be convinced that designation of sites will not lead to a ban on development. Instead, Natura 2000 should be seen as an opportunity for promoting new models of development, in particular in some of the EU’s most marginal regions (Krott, 2000). Information is thus vital in building a positive image of conservation measures, which is necessary for creating the effective compromises and partnerships among stakeholders that Natura 2000 requires.

The first step for the creation of these compromises and partnerships at the local level implies the development of strategies capable of building “social capital” and of promoting the acceptance of conservation measures. Having recently conducted research in Switzerland on factors that influence the acceptance of nature conservation measures, Schenk, Hunziker, and Kienast have emphasized factors based on *information* and *cooperation* (Schenk et al, 2007). Their main recommendations can be summarized as follows:

Information	<ul style="list-style-type: none"> . Those affected should be informed about planned measures as early as possible. . Aspects focusing on their everyday-lives instead of scientific details should be stressed. . The authorities should use a language that is familiar to the addressees. If the language is overly theoretical or scientific many of those addressed will have difficulties integrating this information into their everyday life experience. . Information can be transmitted in various ways. Those that allow opportunities for direct interaction should be preferred. . Information should not be seen as a troublesome duty, but as a cornerstone to create acceptance and to avoid conflicts.
Co-operation	<ul style="list-style-type: none"> . Those affected should be given the possibility to participate in an early phase of the planning process. The sooner stakeholders are involved in decision-making, the greater will be the chances of genuine acceptance of conservation measures. . Participation should be possible in a real participative manner, not only a consultative one. The invitation to co-operate should not just be handled as a matter of form. As a minimum, local knowledge should be considered and valued. . Co-operation fosters the wider acceptance of nature conservation measures. Setting up co-operative processes takes time, but it increases the effectiveness of the measures in the long term. . For planning and implementing the measures, a mixture of bottom-up and top-down-approaches is ideal.

Table I - Main recommendations for facilitating the acceptance of conservation measures (Schenk et al, 2007).

The same authors also stress the importance of taking into consideration additional factors such as *differing views and judgements* on nature, which under the light of what has been said so far translates into the awareness that the different backgrounds of different parties condition their views, perceptions and relationship with nature and biodiversity. These differing views and judgements should be identified and taken into account by every actor affected, not just the authorities responsible for the implementation of conservation measures. Contrarily to widespread belief, Schenk et al have also argued that although subsidies can be very important, their role has been generally overestimated: “Most farmers are not motivated by subsidies alone to sign contracts and to comply with the regulations. Depending on the situation, other factors besides money may be rated as more important or relevant. This means that the authorities cannot ‘buy’ farmers’ acceptance. Moreover acceptance based only on economic aspects tends not to be long lasting or strong. Complementary measures such as information brokering and invitations to co-operate are necessary. To make subsidies more effective, the conditions attached to the subsidies should be communicated to those affected as providing opportunities and not only restrictions” (Schenk et al, 2007).

All these recommendations attempt to promote what we may refer to as “social capital”, a concept which for us is of paramount importance for the implementation of Natura 2000. The term had first appeared in the beginning of the 20th century and since then became gradually widespread within sociological debate. However, it was the work of Putnam (1993) that launched social capital as a popular focus for research and policy discussion. In his words, social capital could be defined as follows:

‘Whereas physical capital refers to physical objects and human capital refers to the properties of individuals, social capital refers to connections among individuals – social networks and the norms of reciprocity and trustworthiness that arise from them. In that sense, social capital is closely related to what some have called “civic virtue”. The difference is that “social capital” calls attention to the fact that civic virtue is most powerful when embedded in a sense network of reciprocal social relations. A society of many virtuous but isolated individuals is not necessarily rich in social capital’ Putnam 2000: 19)

The concept is dense and has been highly theorized, but for our purposes within this study we could look at it in a simplified manner as good will, mutual understanding, and trust between parties. The term “capital” is used as an analogy to financial capital, which you gradually build up and can draw on in difficult times. Social capital enables people to work together more positively even when difficult decisions have to be made. The existence of social capital between parties facilitates to an enormous extent negotiation processes and the creation of effective compromises. Affected actors that have accumulated social capital in their interactions with other parties tend to draw on their positive past experiences, are much more predisposed to negotiate and compromise, less defensive, more communicative, straightforward and open, looking ahead for future solutions that are perceived as mutually beneficial, even when there are additional efforts to be made.

The promotion of these conditions is obviously essential to creating local acceptance of conservation policies, particularly for an instrument such as the Natura 2000 Network, whose success depends so much on how local stakeholders react to it and contribute to its effective implementation. As we have seen, the implementation of Natura 2000 has been suffering because of an authoritarian “top-down” approach. Imposing decisions causes resentment and is likely to trigger problems because local stakeholders feel disempowered in regard to their own property. As it is clear from the second part of Putnam’s citation, in order to trust and have good will, people need to feel they are being reciprocated in their social relations, i.e., that they are being acknowledged and duly taken into consideration. But establishing social capital is not easy or quick. The recommendations above may help a long way in doing so, and may even prove inevitable for the success of further efforts in implementing the Natura 2000 Network.

2.5. Conclusions

Within the scope of biodiversity protection and the implementation of the Natura 2000 network, it is increasingly clear that factors such as an efficient and integrated planning system (Amezaga & Santamaria, 2000; Fidélis, 2001; Haaren & Reich, 2006; EEA report 10.2006; Gibbs et al., 2007), effective public participation and consensus building and the accumulation of social capital (Schenk et al., 2007; LIFE, 2004), a political culture that promotes integrative and inter-sectoral coordination (Bennett & Ligthart 2001; Beunen, 2006; Papageorgiou et al., 2006), a “bottom-up” approach (Krott, 2000), environmental ethics (Rosa & Silva, 2005, Scholl & Chilla 2005), and a broad understanding of the concept of biodiversity are absolutely essential in determining the success or failure of such efforts. Table II provides a synthesis of key factors that are considered determinant for the success of Natura 2000’s implementation process:

Key Factors	Theoretical Recommendations
0. Institutionalization of the concept of biodiversity protection	. Legal documents and institutions should be pervaded by a stronger recognition that biodiversity conservation is not just about preserving special habitats and threatened species but about preserving the basic life-support systems on which life on Earth depends.
1. Degree of assimilation of the concept of SD and Biodiversity by key actors and by planning systems	. The integration of environmental and nature conservation principles and development requires not only the acknowledgment of environmental problems but also the understanding of natural cycles and related phenomena associated to ecosystems nearby by key actors. . The traditional border-type and consequently fragmented view of land development versus nature conservation has to be overcome. . Decision makers should acknowledge and take into account that different actors have different perspectives on biodiversity and attribute to it different values.
2. Degree of understanding about Natura 2000 and the implications of designation	. Local authorities and stakeholders must be convinced that designation of sites will not lead to a ban on development. Instead, Natura 2000 should be seen as an opportunity for promoting new models of development, in particular in some of the EU’s most marginal regions that urgently need to be revitalized.
3. Degree of local autonomy	. It is necessary to strike a delicate balance in the degree of local autonomy regarding environmental matters in order to deal with local issues more directly and effectively, and at the same time avoid too much unevenness and thus very different degrees of protection of biodiversity. This appropriate balance will most likely vary according to national characteristics.
4. Political culture and promotion of integrative and inter-sectoral coordination	. A stronger integration of policies at various levels, namely urban development and nature conservation policies and strategies, which should also be considered in the integration of planning levels, principles, guidelines and articulation of plans, assuring shared principles and reinforcing mechanisms between them.

5.a) Implementation of conservation measures within the limits of designated sites	<ul style="list-style-type: none"> . As protection measures and development should safeguard and adapt to the needs of dynamic natural values that are innately dynamic and in constant flux, boundaries should not be regarded as rigid entities.
5.b) Implementation of conservation measures outside the limits of designated sites	<ul style="list-style-type: none"> . Local planning should consider the surrounding areas of protected regimes by formulating development options and by controlling associated effects, recognizing the need to create transitional areas as a function of the proximity to sensitive areas.
6.a) Mechanisms for the establishment of compromises between stakeholders, consensus building and public participation	<ul style="list-style-type: none"> . Effective public participation is essential for the building of a broad consensus. Those affected should be given the possibility to participate in an early phase of the planning process. . Participation should be possible in a real participative manner, not only a consultative one. Local knowledge should be considered and valued. . Co-operation fosters the wider acceptance of nature conservation measures. Setting up co-operative processes takes time, but it increases the effectiveness of the measures in the long term. . Subsidies may be important but do not necessarily ensure compliance with conservation measures.
7.b) “Top-down” versus “bottom-up” approaches.	<ul style="list-style-type: none"> . While bottom-up approaches are absolutely essential for the conservation of semi-natural habitats, for planning and implementing the measures a combination of bottom-up and top-down-approaches is ideal. . Imposing decisions causes resentment and is likely to trigger opposition.
8. Social capital among stakeholders	<ul style="list-style-type: none"> . Good will, mutual understanding, and trust between parties facilitate decision-making and negotiation.
9. Environmental ethics	<ul style="list-style-type: none"> . Attempts to bridge gaps in environmental ethics should entail giving property rights broader consideration in public participation processes, as well as providing compensatory measures that cover conservation costs. . Real solutions have to guarantee that the conflicting interests perceive the created compromises as beneficial, independently of what their convictions and motivations may be.

Table II - Key factors that determine the success of Natura 2000 in implementing sustainable development

In this chapter we have attempted to define the Natura 2000 Network, and to explore some key issues related to its implementation that are determinant for its success at the local level, namely the degree of autonomy local administrations should have in environmental matters, the consequences of a dominantly “top-down” approach in implementing such an instrument, the underlying ethical dimension of Natura 2000 and the importance of information, cooperation and social capital in improving Natura 2000’s image and reducing conflict at the local level. In the next chapter, we attempt to analyse the Portuguese context of implementation.

III

The Portuguese Context

This chapter shall attempt to describe the context which the implementation of the Natura 2000 Network is encountering in Portugal. In doing so, this description covers aspects such as how nature and biodiversity have been protected so far, Natura 2000's legal framework in Portugal, the Portuguese planning system, the main actors in the implementation process, the Sector Plan for Natura 2000, as well as the focus of latest developments.

3.1. Biodiversity protection in Portugal – A General Overview

Due to their often remote locations and to their historical socioeconomic dynamics, many of the traditional protected areas in Portugal — mostly instituted during the 70's and 80's — were for the most part occupied by aged and declining populations whose economy was steadily becoming weaker and more peripheral in an industrializing country that was increasingly focused on the development needs of its main urban centres (Figueiredo, 2004). Local populations find themselves in a delicate situation with difficult choices, among which the easiest is often moving to nearby cities or to the more affluent and better-equipped coastal areas, thus intensifying rural depopulation, considered by Magalhães (1997) as the largest environmental threat to Portuguese protected areas³¹. On the one hand, traditional livelihoods prove ill-adapted to modern standards of production and competitiveness, and often do not generate adequate income. On the other hand, options for converting land uses in these areas are extremely limited, which severely restricts the commercial or industrial potential that could revitalize local economies. The absence of strategies capable of developing acceptable alternatives that make these areas sufficiently attractive for their own locals, combined with the fact that the latter have been excluded of the main decision-making processes that instituted and regulate these spaces, has led to the generalized neglect of local interests in favour of those of occasional visitors. Sometimes even as a direct result of development and land use restrictions, the social and economic dimensions of these areas have often continued to deteriorate (Figueiredo, 2004).

As seen in the previous chapter, the concept of Natura 2000 represents an attempt to address this complex dynamic of semi-natural habitats, but how is it behaving in

³¹ Portuguese protected areas were for their most part created in the country's "interior", where many habitats were still found untouched and undisturbed by modern development, which naturally coincided with the economically most vulnerable areas (Figueiredo 2004).

practice and how feasible is it really under concrete circumstances? Most of the previous environmentally protected areas are included in the network, which will doubtlessly ease implementation in those areas due to the accumulated experience in nature conservation. However, the management of areas that will now be subject to new stricter environmental criteria may constitute a much more difficult challenge than anticipated. Additionally, the Portuguese implementation process will have to deal with specific issues such as: a deeply asymmetrical distribution of wealth between coastal and inland areas, a generalized lack of true environmental conscience – particularly among the rural population – (Figueiredo e Fidélis, 2000), an increasingly depopulated and “aged” countryside, a problematic coordination between different levels of government, sectors and institutions, and a long lack of tradition in active public participation as well as in effective land-use planning.

Natura 2000 may (and does) include more populated areas whose development needs to be more dynamic (thus requiring a higher degree of infra-structures) than that of the mostly rural areas of traditional protected areas. Although there is an extensive amount of overlapping, Natura 2000 does not intend to replace the already instituted national systems of protected areas³². These may well be more appropriate to the more sensitive areas where even minimal economic development could be detrimental to nature and biodiversity conservation (Araújo, 2006). It is also important to bear in mind that the Natura 2000 status of a determinate area concerns exclusively the protection of the area’s species (and respective habitats) targeted upon designation, not all the present species and habitats (EU, 2000). Furthermore, the selection of Natura 2000 sites has in mind the creation of an ecologically coherent network at the European level, leaving the coherence of national biodiversity conservation to be sought after by other means. Finally, the scope of objectives of other protected areas goes beyond the conservation of biodiversity, including the protection of unique landscapes, environmental quality standards and sprawl control.

³² Extensive overlapping with previously protected areas may in fact be counter-productive for Natura 2000’s potential for sustainable development. This may be specially the case of countries such as England, Sweden, and the Netherlands, in which between 70 and 95% of the sites were already protected (van Apeldoorn 2006). The problem lies in the fact that most of the previous designations did not attempt to achieve the same kind of integration between socio-economic and conservation objectives and thus are more restrictive in terms of licensing or intervention. As we shall see further ahead, this may also happening in the case of the “Ria de Aveiro”, where the SPA designation overlaps to a great extent with that of the National Ecological Reserve.

3.2. Legal Framework

In Portugal, the policy framework for biodiversity conservation is currently provided by the “National Strategy for Biodiversity Conservation”, and is structured into two legal frameworks, one related to the Natura 2000 Network and another to the national network of protected areas as represented in fig. 5. The legislation for the Natura 2000 Network is regulated through the Decree-Law 140/99 (as reformulated by the Decree-Law n° 49/2005) which transposed the Directives into national legislation³³. In the Portuguese mainland, 29 Special Protection Areas and 60 Special Areas of Conservation have been classified so far. Both classifications overlap extensively and cover a total of 1.820.978,19 ha, which represents approx. 20.47% of Portugal’s mainland territory (see also Annex B).

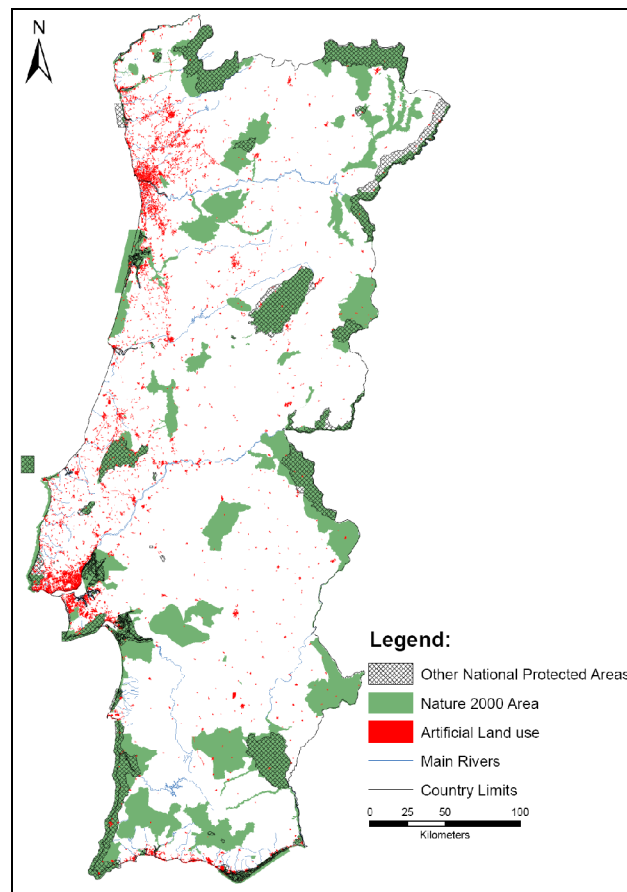


Fig. 5 – Natural classified areas in mainland Portugal
Source: Corine Land Cover 2000 and www.icn.pt.

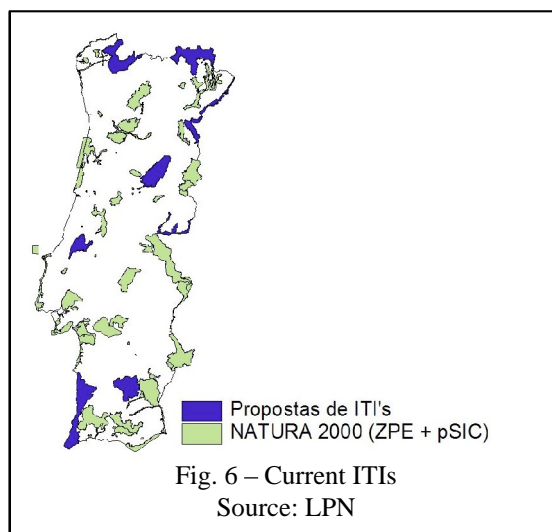
³³ This Decree-Law n.º 140/99 constituted a joint revision of the previous DLs. that had first transposed the Birds and Habitats directives separately, DL. n.º 75/91 and DL. n.º 226/97. The revision of DL. n.º 140/99 by the DL. n.º 49/2005 came as an amendment in reaction to the EC’s accusation that the Birds Directive had been incorrectly transposed.

Like many other Member States, Portugal has adopted a set of guidelines and approaches towards the management of Natura 2000 areas. While some other European countries have adopted management plans for each classified area (EC, 2005), in Portugal, measures to protect species and habitats listed in the Birds and Habitats directives are established in a specific national plan, the “Sector Plan for the Natura 2000 Network”, that has yet to be officially approved (see section 5). These measures, which have to be included in other territorial plans such as Local Master Plans (PDMs)³⁴, include specific management objectives and regimes for each individual area (Fidélis & Sumares, 2007). Additionally, the Institute for Nature and Biodiversity Conservation (ICNB)³⁵ plans to develop special management plans called Integrated Territorial Interventions (ITIs)³⁶ that by 2010 are to cover all Natura 2000 sites with semi-natural habitats, i.e., areas where agriculture and/or forestry have to be maintained in order to preserve local biodiversity, which amount to ¾ of all sites. At this point, according to the ICNB, there are already 9 completed (but not operational) ITIs that cover approximately 1/3 of all SCIs and SPAs (see fig. 6) (UNAC, 2007). As to the current status of designated Natura 2000 areas, these have since their designation been granted a temporary protection regime that requires approval by the central administration (namely through the ICNB, cf. section 4) for all interventions that may have significant environmental effects).

³⁴ A PDM (*Plano Director Municipal*), a Local Master Plan, is a regulatory zoning instrument covering the territory of each municipality. PDMs, which have a distinct role in controlling the expansion of human settlements, are currently undergoing a process of revision that seeks, among other objectives, to manage urban development more effectively. This revision is temporarily suspended, awaiting the approval of Regional Land-Use Plans to be resumed. (see section 5 for an overview of the planning system)

³⁵ The ICNB, *Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade* (Institute for Nature and Biodiversity Conservation) is a dependency of the Ministry of the Environment, Spatial Planning, and Regional Development (*Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional – MAOTDR*). Formerly known as ICN, it has recently added “biodiversity” (B) to its name.

³⁶ *Intervenções Territoriais Integradas*.



Although Portugal has a relatively long coast and has traditionally resorted to the Atlantic Ocean mostly due to geo-strategic factors, the designation of marine Natura 2000 sites is still at its very beginning³⁷, and so will not be considered by the scope of this paper. See the latest Natura 2000 Barometer (June 2007) for an overview of Portugal's current Natura 2000 status in comparison with the other Member-States (http://ec.europa.eu/environment/nature_biodiversity/index_en.htm).

Also of particular relevance for biodiversity protection, the national nature conservation regime (established by the Decree-Law 193/93 together with the Decree-Law 227/98) creates the national network of protected areas with eight types of areas: national parks, natural reserves, natural parks, natural monuments, protected landscapes, classified sites, sites of biological interest (private) and marine protected areas. These areas are obliged to have land-use as well as management plans. While the former are almost completed for the majority of areas, the latter, which are particularly relevant for evaluation and monitoring, still require additional efforts. Their main objectives and conservation regimes may in certain circumstances overlap with those of Natura 2000 (Fidélis & Sumares, 2007).

³⁷ Even though a few Member States like France and Germany have made significant contributions, to date there have been relatively few Natura 2000 sites identified for the offshore marine environment, which represents the most significant gap in the Natura 2000 Network. The implementation of Natura 2000 in the marine environment is much more problematic than on land (especially in regard to the offshore as opposed to the coastal marine environment) due to the lack of scientific knowledge on the distribution / abundance of species and habitat types. Recognizing the urgent need to take action in this regard, the European Commission has recently published a guide to help Member States set up their marine sites: “Guidelines for the establishment of the Natura 2000 network in the marine environment. - Application of the Habitats and Birds Directives” (May, 2007).

3.3. Natura 2000 and the Portuguese Planning System

Regarding the land-use planning system, a major component for the practical implementation of Natura 2000, various data sources have brought forth evidence that it has not fully incorporated environmental values nor safeguarded protected areas from the negative impacts of development (Fidelis, 2005). The major impact has been that of intense urban sprawl, which is mostly explained through four critical factors of current planning and land management that suggest urgency in reviewing current options associated to land development. One factor is associated with the land ownership system, which is strongly influenced by cultural, social and economic aspects as well as by an outdated and complex legal framework (Decree-Law 794/76) that is unclear in regard to property rights, thus serving as a poor instrument to regulate land management policy (Lobo, 1990). Another factor is associated to the fact that the rate of urban growth is much higher than that of population growth, which is partly explained by the influence of the powerful Portuguese construction industry. The third factor is associated to the fact that current financial revenues of local municipalities are made out of urban taxes and building initiatives. This link causes an increasing dependence on urban development and, consequently, on sprawl, and there is no indication that this is likely to change in the near future. Finally, the fourth factor is related to the weak formulation of planning objectives and related indicators capable of evaluating planning efficacy, as well as to the lack of a systematic observation and evaluation system, foreseen in the legislation but not yet implemented. These factors have contributed to a situation of significant conceptual and (consequently) physical fragmentation, which has lead to policies and practices disconnected from the social and natural processes that shape the functioning and structure of natural systems (Fidélis & Sumares, 2007).

In 1983, the Portuguese legal system created the 'National Ecological Reserve' (REN), a specific land-use classification³⁸. The ambitious idea behind it was the creation of a biophysical structure to protect the ecosystems and to maintain or increase their natural processes in order to support human activities in a sustainable and integrated way (the

³⁸ *Reserva Ecológica Nacional*. At the same time was also created the National Agricultural Reserve (RAN, *Reserva Agrícola Nacional*) which is another land-use classification that seeks to protect the best agricultural soils from edification and infrastructuring.

concept of *Continuum Naturale*). It includes coastal areas, inland waters, river ecosystems, maximum infiltration areas and sloppy zones where new development cannot take place. Originally, it was conceived so as to cover all areas within these criteria, even when classified as urban perimeters and/or already developed, but these areas were left out upon the actual designation process. As a concept, the REN was quite innovative on an international scale, and its successful implementation might have contributed enormously to the sustainable management of the Portuguese territory. However, it has proved a generalized failure, mainly because of the way it was implemented, characterized by a too radical and rigid character and by uneven designation. By bringing additional obstacles to new development, the REN has been severely criticized both by development and environmental lobbies. The first argue that the REN is just one more obstacle to development. The latter consider that it does not consider sensitive areas already made artificial, neglecting their real environmental fragility and the necessary degree of caution with environmental values. In addition, it is argued that by adding more obstacles to development, and by covering different types of sensitiveness to development effects with a single classification, that the REN promotes a negative view of the environment and does not promote nor lead to alternative ways of articulating environment and development, as opposed to what was initially expected. Its quasi-exclusive *non-aedificandi* posture has promoted among local authorities and populations a limited conception of “REN versus urbanizable areas” and so has consequently produced further fragmentation of the territory, exactly what it aimed to avoid (Fidélis 2001). After a deep revision of its legal provisions had been unanimously claimed by various sectors, recent provisions have altered the previous status in order to allow for specific exceptions in regard to licensing that add some flexibility to REN's juridical regime.

Despite the existing REN, the protection of habitats outside designated areas is still missing in the law and in the planning practice. National authorities deny this by arguing that the external borders of the national sites for European classification is much larger than it should, precisely in order to include buffer zones³⁹. In practice, nevertheless, the effect is that urban development areas and some other development actions proposed to be located outside their margins are acceptable, if foreseen in local plans. This means that a

³⁹ In this sense, a buffer zone is a transitional area between two areas of different predominant land use.

strong role for biodiversity protection is allocated to local planning, since it has the potential and power to consider the surrounding areas of protected regimes by formulating development options and by controlling associated effects. So far, however, local development plans have not been subject to strategic environmental assessment, and urban perimeters, which were defined in local master plans during the 90's, have allowed wide areas for urban expansion (areas for urban development are approximately twice as large as the existing ones), thus giving space to sprawl. Consequently, no matter how wide protection areas have been designed, it is becoming increasingly important to evaluate the extent to which the European conservation regime contributes to further extend biodiversity protection beyond classified areas in order to promote a new approach to environmental sustainability in land development and planning (Fidélis, 2001).

In addition to the legal structure and policy guidelines from the nature conservation sector, the implementation of protected areas and Natura 2000 sites is supported by land planning regulations that establish a set of territorial plans at several levels: national, regional, sectoral and local level. The main objectives, structure and processes of the Portuguese planning system are stated in the Framework Law 48/98 on Spatial Planning and Urbanism (recently altered by Law nº 54/2007), and complementary legislation. Although particularly focused on environmental issues, the Environmental Framework Law 11/87 is also a relevant document as it states the role that planning instruments should play for the protection of environmental values and for the promotion of sustainable development. According to Law 48/98, the planning system aims to achieve integrated sustainable development, i.e., by promoting economic, social, cultural and environmental development throughout different regions and urban centres. It includes the main objectives of planning policy, the structure of spatial plans and the process for their drafting and approval. The planning system is now organized into three main levels of approach – national, regional and local (see Table III).

Spatial Development (strategic)	National Policy Programme for Spatial Planning (PNPOT) Regional Land-use Plans (PROT) Inter-Municipal Plans (PIOT)	The first establishes the land policy and planning objectives for the country's mainland. The second establishes the policy and territorial model for each of the five NUT II regions. The third promotes planning strategies for a set of municipalities with critical common development issues.
Sector Planning (strategic)	Sector Plans with Spatial Incidence (PSIT)	Sector Plans regarding the spatial impacts of economic development (Natura 2000, water, energy, forests, etc.)
Spatial environmental Planning (regulatory)	Land-use Plans for Coastal Areas (POOC), for Protected Areas (POAP) and for Public Water Catchment Areas (POAAP)	These plans establish the main environmental protection objectives and measures for protected areas, for public water catchment areas and for coastal zones which have to be integrated into local plans.
Spatial Planning (regulatory)	Local Master Plans (PDM) Urbanization Plans (PU) Detailed Plans (PP)	A PDM is a regulatory zoning instrument covering the territory of each municipality; Urbanization Plans are general frameworks to guide land-use changes in human settlements and Detailed Plans do the same but with a higher degree of detail.

Table III: Land use planning system in Portugal

The national level is addressed in the National Programme for Spatial Planning Policy (PNPOT), which defines the main strategic guidelines for spatial development and for the Sector Plans with spatial incidence. Under the responsibility of the central government are also the Special Environmental Plans. The regional level is defined by the Regional Land-Use Plans (PROT) that aim to establish the regional spatial development strategies. The local level is implemented through the Municipal Land Use Plans (see Fidelis, 2005).

The Land-use Plans for Protected Areas concentrate their approaches and measures in the interior of national protected areas, seeking to protect special areas and natural resources (through the zoning of different types of human use) from the impacts of the invasion of human settlement, leaving the control of development outside their margins to Local Master Plans. Local plans, with a distinct role in controlling the expansion of human settlements, are now undergoing a process of revision that seeks, among other objectives, to better manage urban development. Local Master Plans must take into account land-use restrictions related to biological diversity in protected areas and sites designated under Natura 2000 as well as in the areas of the above-mentioned REN. Additionally, the development and implementation of a demanding framework of environmental impact assessment of projects, particularly those that may affect protected areas, allows the identification of major threats to biodiversity potentially caused by large development

projects, as well as the evaluation of their approval or the proposal of mitigation measures. However, as stated previously, the strategic evaluation system for programmes and land-use plans is still under development, which causes the cumulative effects of planning options, measures and decisions to be excluded from assessment processes.

While there is no comprehensive assessment of the threats to the biodiversity of protected areas, nor of the efficacy of the planning system in protecting natural values, various data sources have brought forth evidence that the land-use planning system has not fully incorporated environmental values nor safeguarded protected areas from the negative impacts of development (Fidelis, 2005). The evidence of ineffective land management to prevent urban pressures over natural areas and the critical factors referred to above, present both national and local planning with the challenge to formulate different or at least enhanced options to protect natural areas and control sprawl in future land development and planning praxis in Portugal. With the recent adoption by the Portuguese government of two important documents for the planning system and nature conservation, the “National Strategy for Sustainable Development” (ENDS) and the “National Policy Programme for Spatial Planning” (PNPOT)⁴⁰, it was hoped that some of the most problematic issues could be addressed and partially overcome, and that Natura 2000 could play an important role in this process by setting viable examples of successful harmonization between conservation and development objectives. Upon analysis, however, it is evident that, even though the two documents make specific references to Natura 2000, they tend to consider the respective sites as conventional classified areas and thus maintain traditional approaches, instead of using it as an incentive to innovate and further biodiversity protection. Moreover, even though the PNPOT recognizes nature conservation as a relevant priority, it does not offer an effectively integrated view of nature conservation and urban development, and so fails to consider the conflicts and obstacles that will certainly occur during the actual implementation of its spatial policies. Both documents remain also tightly focused on a limited concept of biodiversity, neglecting the need for new approaches and measures specifically designed to prevent additional pressures close to sensitive areas, in particular those caused by urban sprawl (Fidélis & Sumares, 2007).

⁴⁰ Recently approved and enacted by law. The PNPOT was approved by the Law n.º 58/2007 of September 4, and the ENDS by Law n.º 109/2007 of August 20.

3.4. The main actors in Natura 2000's implementation process

The ICNB (Institute for Nature and Biodiversity Conservation) is by far the most important actor in Natura 2000's implementation process. Representing the national administration, it is directly responsible for the establishment and management of protected areas, including Natura 2000 areas. Even though there are only two tiers of government in the country's mainland – the central administration and the municipalities –, as a direct result of recent decentralization efforts, the CCDRs (Coordination Commissions for Regional Development)⁴¹ are mediating entities that represent “deconcentrated” central power, and are now playing a relevant role at the regional level in decision-making procedures related to land-use planning and environmental (including biodiversity) conservation. The CCDRs seek to guarantee that both regional and local master plans conform to the protection objectives, can be resorted to in regard to the licensing procedures of projects, issue opinions on projects with regional relevance that are subject to Environmental Impact Assessment (EIA), and suggest targets for protection-related investments.

At the local level, we find not only the local administrations, – responsible for incorporating the measures defined in the mentioned Sector Plan for Natura 2000 in the ongoing revision of the Local Master Plans –, but also the private stakeholders which include economic promoters, agriculture, forestry and hunting associations, landowners and, less directly, the general public. At the national level, municipalities are represented by the ANMP (National Association of Portuguese Municipalities).

⁴¹ Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional. There are currently 5 CCDRs, one for each of the country's main geographical regions: *Norte*, *Centro*, *Lisboa e Vale do Tejo*, *Alentejo*, and *Algarve*. The CCDRs are officially tasked with coordinating and promoting governmental policies with regard to Regional Planning and Development, Environment, Land Management, Inter-Regional and Cross-Border Cooperation and also support Local Government and Inter-Municipal Associations.

3.5. The Sector Plan for Natura 2000

The Sector Plan for Natura 2000 is an extensive document, composed of three separate volumes: *vol. I – Report*, *vol. II – Natural Values*, and *vol. III – Sites of the National List and Special Protection Areas* (ICNB, 2006a).

The first part of the *Report* describes the Natura 2000 Network's objectives, implementation proceedings, and designated areas⁴². The second part focuses on the plan itself and, among others, includes sections about the plan's objectives and territorial scope, assistance to its formulation, a description of the adopted methodology, articulation with other land-use planning instruments, the assessment of environmental implications and impacts, the analysis of plans, programmes and projects, the integration of norms and conservation measures in land-use planning instruments and about potential sources of financial support.

Vol. II generally describes the natural values that Natura 2000 aims to protect in Portugal, including information about their distribution, conservation status, and main threat factors. Vol. III includes a technical form for each SAC or SPA, with information regarding the targeted species and habitats, main land uses indicated in percentages, specific socio-economic indicators, planning and legislative instruments that apply to the area, environmental threat factors, and conservation and management measures. The prescribed measures are divided into those regarding *agriculture and livestock*, *forestry*, *construction and infrastructuring*, *other uses and activities*, and *specific measures*. Each technical form is concluded with a list of possible interventions, which indicates whether different types of projects are subject to a standard EIA (Environmental Impact Assessment) or to an Environmental Implications Analysis⁴³. This Environmental Implications Analysis (*Análise de Incidências Ambientais*) is an environmental assessment procedure that was introduced in the transposition of Article 6 of the Habitats Directive by the Article 10 of the Decree-Law 140/99. Its purpose is basically to assess the impact of all

⁴² See Annex 1 for a more detailed map of the Portuguese Natura 2000 Network with its respective lists of SACs and SPAs.

⁴³ These lists do not substitute those of the Decree-Law 69/2000 (the decree that institutes the juridical regime of EIA procedures) that are valid for the entire country. Rather, they function as a complement, which means that these lists only include the requirements beyond those of the general law.

plans and projects that may have implications for the site, but that by law are not subject to the standard EIA procedure⁴⁴. Also important in this Vol. III is the inclusion of a glossary of the prescribed management measures, so as to facilitate interpretation and implementation at the local level.

Regarding the main focus of this study, i.e., local perceptions, expectations and postures towards Natura 2000, we consider of particular relevance the way the Sector Plan was drafted and the opportunities it created for an effective articulation with other actors and for broader public participation.

According to the Decree-Law 380/99, *“the creation of sector plans is to be assisted by local municipalities whenever these are included in the respective scope of application”* and *“when the plurality of interests to be safeguarded so justifies, (...) it should also be assisted by a mixed commission of coordination, whose composition should reflect the nature of those interests and the relevance of the technical implications to be considered”*.

A Mixed Commission of Coordination (MCC) was thus assembled to assist and supervise the drafting of the Sector Plan by the ICNB through various technical meetings⁴⁵. Representatives from each of the CCDRs were also invited to attend the meetings of the MCC, which progressively assessed the progress by the ICNB in developing the plan⁴⁶.

In accordance to the above mentioned law, the Plan’s discussion was extended to the municipalities that were to be affected by Natura 2000. This process was organized in two separate stages through several meetings. Firstly, meetings about the characterization

⁴⁴ This additional assessment procedure has been criticized as being an illogical addition of unnecessary bureaucracy, since it would have been more effective to simply increase the scope of the standard EIA in the case of more sensitive areas such as the case of Natura 2000 sites.

⁴⁵ The MCC included representatives from the following entities:

A. Ministry of the Environment, Spatial Planning, and Regional Development: [- Institute for Nature and Biodiversity Conservation (ICNB) – Chairman of the MCC; - National Water Institute; - General Direction for Territorial Planning and Urban Development]; B. Ministry of National Defence: [- General Direction for Infrastructures]; C. Ministry of Public Construction, Transportation and Housing: [- Environmental Assessors]; D. Ministry of Economy: [- General Direction for Tourism]; E. Ministry of Agriculture, Rural Development and Fisheries: [- Institute for Rural Development and Hydraulics; - Environmental Assessors]; F. National Association of Portuguese Municipalities (ANMP): [- City Hall of Figueira da Foz.; - City Hall of Arouca]; G. Environmental Non-Governmental Organizations: [- GEOTA (designated by the Portuguese Confederacy of Environmental Associations)]

⁴⁶ The CCDRs complained that they should have been present as members of the MCC at the meetings, instead of as mere guests.

and cartography of natural values for each CCDD region (January 2005), and in the second stage, meetings on the characterization of pSCIs and SPAs and respective cartography of management measures (April and June 2005). The *Report* states that these meetings had the purpose of presenting and clarifying the methodology that the plan had adopted and, fundamentally, of collecting and considering contributions so as to better take into account the various local realities (ICNB, 2006a).

The proposal for the plan was issued in January 2006 together with a non-technical summary, designed to facilitate the process of public consultation and participation, which occurred between January 26th and March 10th 2006. The Plan was made available to the public on the ICNB's website and in print at ICNB's offices throughout the country. The digital version was also consultable at the central services of all protected areas and at the city halls of all the municipalities affected by designation.

During the aforementioned period, and in response to the request of many municipalities, 19 public sessions were conducted by the ICNB in order to clarify the Plan's content and adopted methodology in regard to its elaboration and future implementation. In July 2006, the ICNB issued a report on the public discussion process, in which the received complaints and questions were listed and answered to. The institute received 221 participation forms with commentaries and complaints, from which 46% (100) came from municipal administrations, 23% (51) from individuals, 19% (43) from associations and 6% (13) from environmental NGOs (ICNB, 2006b).

The main questions, complaints and commentaries that resulted from the public discussion procedure are summarized in Table IV.

Generic issues	Specific Questions and Commentaries
The Plan's scale (54)	The scale (1:100.000) is inadequate, and does not allow an accurate identification of where natural values occur.
Baseline data (104)	The boundaries of the areas where the natural values are supposed to occur are not rigorous, and do not correspond to actual occurrences. The cartography of natural values can only have an indicative nature and sometimes exceeds the limits of the designated areas. There are no references to the Plan's information sources.
Socioeconomic profile of designated areas (42)	Management measures designed to assure nature conservation are not compatible with local socioeconomic realities and do not allow the sustained development of the affected regions. In what way does the preservation of these natural values contribute to local development? The plan represents a constraint to development and contributes to the depopulation of designated areas.

Articulation of the Plan with current legislation (33)	The Plan fails to comply with the legislation on sectorial land-use planning. The Plan is not sufficiently articulated with other plans, programmes and projects.
Overlapping of designated areas with urban areas or other land uses (36)	Application of the Plan within urban perimeters. Overlapping of designated areas with protected areas, REN, RAN and DH ⁴⁷ .
Management measures (75)	Management measures need to be more precise (they are too vague, general and subjective). The respective cartography is ill-adapted to the actual land uses of the territory, and sometimes exceeds the limits of the designated areas. Lack of a hierarchical order of measures so as to distinguish priorities. The listed measures consist of a long list of costly and difficult restrictions. Some measures are incompatible with the legitimate interests of landowners. Who is responsible for the implementation of the prescribed measures? The limits of the responsibility of local and central administration are ill-defined.
EIA and Environmental Implications Analysis (51)	The criteria that determine the assessment procedures are not sufficiently clear or justified in relation to project typology and dimension, nor in relation to the specific area. These procedures should not apply to urban areas, projects related to rural or ecological tourism, widening of roads, and to deforestations of up to 5 ha. Deadlines for concluding the procedures should be set up so that licensing does not become unworkably slow. When transposing the plan's measures to other plans (such as the PDMs) it should be possible to adapt the procedure's criteria to local realities, and so adding or removing interventions from the proposed. Who is responsible for the assessment procedures? Excessive bureaucracy and costs / Who pays for the assessment procedures? There should be financial support to cover these costs.
Application and adaptation of the Plan's provisions (91)	The methodology of implementation/adaptation and respective timeframes need to be defined. What should the proceedings be until the Plan is implemented? Who is responsible for the technical confirmation of the occurrence of natural values, and how to deal with the cases in which the information about the natural values is scarce, inexistent or outdated? Who is responsible for elaborating management plans, and where shall these be required? There should be a "parameter framework" for judging the licensing of projects so that CCDRs and ICNB's procedures do not become arbitrary and unforeseeable. This would shape <i>a priori</i> the design of projects and facilitate their approval. The Plan's implementation encounters several difficulties related to the lack of technical, financial and material means. An entity responsible for assisting and supervising the implementation of management measures should be set up.
Financing of management measures (86)	A financial framework is lacking. Necessity of setting up mechanisms of positive discrimination and compensatory measures (subsidies).
Participation in the Plan's formulation (22)	Local administrations did not participate sufficiently. Associations were excluded from participation.

⁴⁷ RAN (cf. footnote 38). DH (Domínio Hídrico) or *Hydrical Domain* is yet another planning classification that includes all superficial or underground fresh water and saltwater within the national territory, as well as the respective beds and margins.

Public Discussion procedure (18)	<p>The Plan's content is difficult to apprehend and therefore difficult to consult and assess.</p> <p>The provided documents are too technical.</p> <p>Local authorities and populations were insufficiently involved, and clarification by the ICNB was also insufficient.</p> <p>The provided information was not easily accessible.</p>
Awareness raising (14)	<p>Local populations need to be involved and motivated in order to contribute to nature conservation.</p> <p>It is necessary to promote the awareness among local populations that residing in a classified area can be seen as an advantage.</p>
Revision of Proposed Boundaries (55)	<p>What are the procedures necessary to revise the designation boundaries?</p> <p>The non-occurrence of natural values in certain areas should mean their non-inclusion in Natura 2000 areas.</p> <p>Overlapping with local plans' urban perimeters should mean the exclusion of the overlapped areas from the Natura 2000 Network.</p> <p>Boundaries should be revised in order to include natural values that occur outside designated areas.</p>

Table IV - Main questions, complaints and commentaries about the Sector Plan for Natura 2000
Source: *Relatório de Ponderação da Discussão Pública* (2006b)

The report on the process of the Plan's public discussion attempted to reply to these general commentaries and questions, as well as to other specific questions. It also included a list of modifications and further clarifications in the Plan's proposal that derived from the received feedback during the participation process. However, most of the general commentaries and questions did not result in any changes and were met with clarifications only. A more thorough analysis of the report's content would go beyond the scope of this study and therefore we shall not look in detail into the way the ICNB attempted to reply and justify most of its options. However, Table III enables us to perceive where the main focus of concern about Natura 2000 lies for those that will have to deal with its practical implementation at the local level, and provides an "official" background to some of the opinions we encountered in our case-study. We shall come back to some of these factors and concerns when we attempt to analyse local perceptions, expectations and postures of local authorities towards Natura 2000 in the next section, as well to the ICNB's positions when attempting to critically evaluate its performance in creating a positive image around Natura 2000 at the local level.

3.6. Current Developments

The current focus is now on the development of the lacking ITI's, on the revision of the local master plans (PDMs) and the integration of the orientations prescribed by the "Sector Plan for the Natura 2000 Network", and on the financing issues that should be finally resolved by the implementation of the new EU financial framework (2007-2013).

The Plan is now to be approved and awaits publication. The revision stage of local master plans varies widely across the country. While some PDMs are nearly concluded, others are now beginning revision.

In Portugal, a clearer picture of how the implementation of Natura 2000 is to be financed is now beginning to take shape. The Portuguese Natura 2000 will be mainly assured by the funds from the national Rural Development Programme for 2007-2013, the PRODER⁴⁸. Due to the inter-sectoral character of the Natura 2000 Network, the Commission has opted for an integrated approach to finance the network. The PRODER, for example, is not a specific instrument for nature conservation, but an instrument for integrated rural development in which nature conservation and Natura 2000 are an important component. Additionally, since the main cause of rural depopulation and degradation is the lack of economic dynamism of rural areas, 40% of the PRODER's funds will be aimed at increasing their competitiveness, which goes well beyond transactional goods including services, human resources, environment, means of transportation and overall quality of life. Apart from the PRODER, there is also the LIFE+ and the EAFRD (European Agricultural Fund for Rural Development) programmes. Whereas the PRODER and the EAFRD have to do with regular rural development policy, LIFE+ depends on the submission of project proposals that undergo an application process at the EU level⁴⁹. In comparison to the size of the funds provided by the PRODER, LIFE+ is a limited but focused funding instrument whose actual resources will depend on "bottom-up" initiatives

⁴⁸ *Programa de Desenvolvimento Rural*. Although, the PRODER is yet to be approved by the Commission, Member States are allowed to anticipate expenses. This will be the case with the new agri-environmental measures.

⁴⁹ The first deadline for the submission of LIFE+ proposals (of projects to be started from 2009 onward) to the Member States was 30 November 2007. Member States will now have to submit proposals to the commission by 15 January 2008.

from public and/or private bodies, actors and institutions⁵⁰. The financing of each Natura 2000 area will be individualized and adapted to specific management and conservation measures, whose actual needs will be defined by the ITIs. According to the Cabinet of Planning and Policy (GPP)⁵¹, obligatory measures (those bound by the PDMs) will not be financed, and so in this phase it is first necessary to define what will be obligatory in order to determine what will be voluntary and eventually financed (UNAC, 2007).

In 2006, the European Commission launched a biodiversity communication which included a commitment to engage the private sector in partnerships for biodiversity. The ICNB has very recently taken the first steps in this direction, namely through the “High Level Conference on Business & Biodiversity” that it coordinated under the Portuguese EU presidency in 2007, designed to function as a follow up to the ‘Lisbon agenda’ agreement in 2000 at which EU heads of state and government agreed to make the EU “the most competitive and dynamic knowledge-driven economy by 2010”. Held in November 2007, the conference aimed to provide guidance and to establish the European 2010 agenda for Business and Biodiversity. It gathered in Lisbon more than 400 business leaders, biodiversity experts, NGOs and policy makers to chart ways towards a European Business and Biodiversity Initiative, working towards better responsibility schemes, partnerships, assessments and markets. So far, 30 Portuguese companies and organizations have declared their commitment to integrate biodiversity concerns in their daily activity and have also set out biodiversity action plans with a time span between three and four years. This represents a promising first step but much will depend on the way these partnerships are implemented and on the concrete results they manage to produce. Additionally, although important companies at the national level are obviously crucial in this process, in order to better serve Natura’s 2000 interests, the initiative needs to be massively extended to the small and medium-sized companies at the local level so as to encompass most of the current and potential business opportunities that designated areas present.

⁵⁰ However, in Portugal there are still some grey areas between the scope of the FEADER and LIFE+ that need to be clarified.

⁵¹ *Gabinete de Planeamento e Políticas.*

3.7. Conclusions

In this chapter, we have attempted to provide an overview of the Portuguese context of implementation of the Natura 2000 Network. We have seen that the network will face difficulties that are mainly connected with the country's political culture and lack of environmental consciousness, a land-use planning system that has structural difficulties in incorporating nature conservation objectives and an approach that has not adequately involved local stakeholders and authorities in the decision-making procedures related to the first stages of the implementation process. In a situation of increasing depopulation of rural areas and consequent abandonment of traditional activities, the biggest challenge will arguably be how to make designated areas attractive enough so as to fixate rural populations. For this purpose, not only will conditions to make these areas sufficiently competitive have to be created, but the opportunities that may arise need to be widely promoted among the local authorities and populations, so that landowners and other stakeholders understand how they could turn apparent constraints into opportunities for development. This aspect is intimately related to the Natura 2000's image at the local level. As shall argue in the next chapter, understanding and being able to influence the image that local actors have of Natura 2000 may represent an important key for the success of Natura 2000's implementation.

IV

Case Study: Local Perceptions, Expectations and Postures towards the SPA "Ria de Aveiro"

4.1. Introduction

Having the recommendations of Table II (section 4 of chapter II) as a reference framework, we attempted to investigate how local authorities perceive implementation issues, and how these perceptions are being reflected onto the dominant political discourse. Other factors that are highly determinant for these dimensions are the degree of assimilation of key concepts such as that of “biodiversity” and “sustainable development”, the degree of understanding of the objectives behind legal instruments such as the Natura 2000 Network, and also the adopted positions in regard to environmental ethics and public participation. Another aspect that we attempted to consider is how local politicians are adopting dominant sustainability discourses and putting them to rhetorical use. We consider that these aspects have practical consequences for the operationalization of sustainable development because they influence how decisions related to the implementation process are being made and how the necessary compromises with landowners and other stakeholders are being established. On a more practical level, all this has important consequences for creating social capital among stakeholders and promoting a greater acceptance of some of the more controversial but necessary conservation measures.

The research was focused on six municipalities integrated in the “Ria de Aveiro”, an important SPA within the Portuguese context. Ria de Aveiro constitutes a wetland area of approximately 11,000 ha, of which 6,000 ha is a permanently flooded lagoon. The territory is covered by 10 municipalities with a total population of 250,000, from which the most important is the town of Aveiro, with a population of 75,000⁵². This coastal lagoon is composed of four large channels that branch off from armlets and islands throughout the entire territory. It is classified as a fragile ecosystem that has been subjected to strong development pressures (urban, agricultural and industrial) which have caused some severe environmental problems. Its complex system and ecological balance have been impacted not only by human activity in the outlying areas of the Ria, but also from within. Despite the environmental sensitivity of the Ria, its physical features have attracted the

⁵² The 10 municipalities are: Aveiro, Estarreja, Ovar, Murtosa, Vagos, Ílhavo, Oliveira do Bairro, Sever do Vouga, Albergaria-a-Velha, Mira and Águeda.

development of road and rail infrastructure related with the presence of the commercial port of Aveiro (also inside the Ria) and nearby seaside resorts (see Fidelis, 2001).

4.2. Methodology

The study included interviews with municipal politicians and technicians responsible for the environmental matters of six municipalities that are relevant to the management of the Ria de Aveiro: Aveiro, Estarreja, Murtosa, Águeda, Vagos and Ílhavo⁵³. We also interviewed a member of the respective CCDR, a member of the ICNB, and a local representative of one of the largest environmental NGO's in Portugal – Quercus. The additional interviews had the purpose of providing more background information so as to be in a better situation to assess the position of the municipalities, which shall be the focus of our analysis. The interviews consisted in a short number of questions that tried to capture how relevant local actors perceive the process of implementation of Natura 2000. Indirectly, the interviews were meant to elicit commentaries or statements that would eventually shed some light on the understanding/interpretation of key concepts such as sustainable development and biodiversity by key actors, as well as on their environmental ethics. The methodology chosen for our survey consisted very simply in guiding the interviews through a script with a short number of questions about the topic⁵⁴. The idea was to develop a more or less “informal” conversation about the issues, allowing time for

⁵³ Unfortunately, we were not able to interview representatives of Ovar, Albergaria-a-velha and Oliveira do Bairro.

⁵⁴ The common version of the script included the following questions: *What is the relevance of the concept of SD and what are the most fundamental measures for its implementation?; What are the main reasons for wanting to halt biodiversity loss, and how is this articulated with the implementation of SD?; What is your opinion about the N2000 network? Do you think it constitutes an effective instrument to achieve its objectives? Do you think that the area classified as SPA covers too much of your municipality's territory? Why?; How would you characterize your municipality's performance in regard to N2000 implementation, and how was it coordinated with the central administration? How are the management measures of N2000's Sector Plan being integrated in the PDM's revision?; What limitations do you see in N2000? How could these be overcome?; What was the extent of the municipality's involvement in delimitating the SPA? Do you see the SPA status as an obstacle to local socio-economical development? Why? Do you think this issue is seen in the same way by most of the local population?; How would you describe the local population's degree of understanding about the SPA's designation and its practical implications?*

the interviewees to elaborate their points of view as well as permitting a certain degree of openness with regard to their more personal views. The script provided a flexible structure from which the conversations could flow. The interviews with the municipal actors were taped and partially transcribed. The respective transcripts are annexed as abridged versions in their original Portuguese.

Firstly, we briefly summarize the way each interviewee answered individual questions. Secondly, we analyze the collected data from the perspective of the theoretical recommendations summed up by Table II.

Occasionally, the content of some answers overlaps with that of the answers to other questions. When this happens, information that had already appeared once tends to be omitted so as to avoid unnecessary repetition. A closer look into the collected answers can be provided through the annexed transcripts.

Although for practical purposes we shall refer to each individual politician or technician by the name of the respective municipality, their actual names and positions are indicated in the annexed transcripts. We do find relevant to make the following distinction at this point: in the first four municipalities, we interviewed the politicians responsible for the environmental department who were closer to Natura 2000 issues, while in the last two, we interviewed land-use planning technicians that deal with the same issues. As will be noticeable, this resulted in a stronger emphasis on planning aspects in the latter.

4.3. Overview of collected answers

1. What is the relevance of the concept of SD and what are the most fundamental measures for its implementation?

2- What are the main reasons for wanting to halt biodiversity loss, and how is this articulated with the implementation of SD?

Several common aspects were evident in the provided answers. All interviewees attempted to define SD through the common tripartite concept, divided in its three main dimensions of economic, social and environmental capital, which should be passed on to future generations. As expected, no reference was made to subtler differences such as SD's strong

and weak versions. Interestingly, Aveiro, Estarreja and Murtosa said that the concept of biodiversity included “human beings” whose rights also had to be safeguarded, but there was no mention of biodiversity as an important component for the ‘ecosystem services’ which natural systems provide. However, the focus of the answers varied considerably.

Aveiro	<p>Current generations represent a transition between a period of environmental aggression to a “100% eco-responsible” future generation that will do a better job with SD.</p> <p>SD is most effectively achieved through the cumulative impact of individual behaviour which education should shape. In general, an effective implementation should be achieved on the one hand through education and culture, and on the other through legislation and inspection mechanisms.</p> <p>“There is no SD without biodiversity”.</p>
Estarreja	<p>The issue of employment was especially highlighted as important for SD, whose implementation has to be promoted through education and culture on the one hand, and through legislation and respective enforcement on the other. Biodiversity is a sort of vague and ‘omnipresent god’: “Our planet is biodiversity, and therefore if we fail to understand this and believe that Man has supremacy over other species, we will obviously destroy what the planet is. [Biodiversity] is such an evident issue that reminds me of the question of God, so evident but nobody sees it”. Estarreja also pointed out that since biodiversity had to be considered globally, SD and the protection of biodiversity implied taking action to tackle disparities in economic development on a global scale.</p>
Murtosa	<p>SD is “being able to exist in a state of well-being within a space that <i>deserves</i> to be preserved”. The key to implement this though, is “balance” and “reasonableness”. In order for this to happen, landowners have to be allowed to intervene over their classified property so as to guarantee its economic sustainability, which has not been happening so far because of “blind fundamentalist” policies of non-intervention. “We need to stop dissociating planning policy from environmental issues [...] The environment is a part of the land-use planning system. There must be a partnership between these two different sensibilities.</p> <p>“Biodiversity is a necessity [...] It is not a burden, but a virtue. A unique heritage that should be protected”.</p>
Águeda	<p>Sustainability has to do with maintaining the normal functioning of ecosystems and the management of resources. On a general level, this can be accomplished with a more ecological mentality and “the adaptation of good practices to the philosophy of passing our resources on to our grandchildren in the same or better condition that we received them”. Concretely, every single project should include “mechanisms of sustainability”.</p>
Vagos	<p>The focus of the implementation of SD should be on the “materialization of planning instruments” and in the rigorous respect for each area’s zoning and stipulated land uses, which in Portugal generally does not occur.</p> <p>“Biodiversity is fundamental. Firstly because its loss renders our ecosystems uncharacteristic. Secondly, it is irreversible”. “SD translates into a harmonious integration of the various sectors, and our sustainability depends above everything else on the preservation of our nature, and we all know that we are sort of Europe’s <i>lungs</i>”. However, people should be compensated for having to preserve biodiversity.</p>

Ílhavo	<p>Ílhavo considered important to define “development” before defining SD. The former was defined as “an improvement in life quality that derives not only from an increase in material goods, but also from an increase in the quality of multiple factors such as water supply and sewerage systems, telecommunications, transport infrastructures etc. SD means creating equilibrium that does not deplete non-renewable resources. This is to be achieved through the optimized management of available resources.</p> <p>“The defence of biodiversity is untouchable” because development and SD is built on the richness of diversity. “There is space for everything and for everyone” and biodiversity is an element that has to be “incorporated as the air we breathe”. However, it is necessary to differentiate biodiversity loss caused by human action and that which is caused by “natural factors”, and fundamentalisms have also to be avoided. “That which has been thoroughly studied should be strictly regulated”, but that which hasn’t can only be protected through “orientations which could or should never be imposed”. In this way, restrictions designed to protect biodiversity that has not been accurately documented are seen as illegitimate and met with resistance by authorities and the general public.</p>
---------------	---

3- What is your opinion about the N2000 network? Do you think it constitutes an effective instrument to achieve its objectives? Do you think that the area classified as SPA covers too much of your municipality’s territory? Why?

All interviewees said that in theory it was a good thing there was a Natura 2000 Network but that its efficacy and success depended on the way it was implemented. Generally, the implementation process was negatively appreciated, particularly in what concerns the Sector Plan for Natura 2000 and the geographic delimitation of the SPA. However, the focus of the justification for this shared opinion was different in each case.

Aveiro	<p>Aveiro also claimed that one important condition for the success of Natura 2000 is a “firm hand” to implement the created legislation and control the “vested interests” that run loose in “savage capitalism”, which are particularly damaging under “leftist governments” that are said to be less firm and driven. Not very coherently, this kind of legal instrument is perceived to be dictatorial because of its strictness, whereas people should be able to enjoy their “own circumstances and nature”. Nature protection is said to be either too lax or too strict, oscillating between radical “forbiddance and massive buildings”. We should instead favour more moderate measures but which have the guarantee of really being effective and that “completely deny the interests of savage capitalism while considering human beings as part of biodiversity”.</p> <p>Municipalities should have greater autonomy and competences in environmental matters because locals know their own reality better and are directly held responsible and controlled by the local population.</p>
---------------	---

Estarreja	<p>It is very important to have the Natura 2000 Network, because society is still insufficiently educated in order to comply with its laws as it should. “We need to truly recognize that the solution is creating areas that are effectively safeguarded from attempts to change them.” However, the network is “important only if there are projects that give life to it”, i.e., that allow human intervention so as to render these areas economically sustainable.</p> <p>Rather than too extensive, the designated area is considered unbalanced because the designation process did not involve landowners and the local population in general and so fails to consider local realities. “We have some Natura 2000 that is classified as such but that actually isn’t” because it lacks intervention and a participatory (democratic) project.”</p>
Murtosa	<p>The Sector Plan is a product of “serious amateurism”, a hasty solution to the central administration's delay in complying with the directives. The delimitation and respective conservation measures were produced “almost administratively” without proper consideration of territorial specificities, which frequently resulted in a untailored and non-nonsensical zoning of the SPA that sometimes even covers developed areas that have nothing or very little to do with the targeted species. The designated area is perceived as too extensive because it overlaps with consolidated urban perimeters. This results in problematic situations that could have been avoided by involving local authorities in the delimitation.</p>
Águeda	<p>“It can be [effective], but it isn’t.” In this moment it is merely a reductive instrument of classification that objectively represents a set of regulations that limit the land-uses of certain areas. The ICNB’s approach promotes the idea among the population that protecting means fundamentalist interdiction. “Protecting is informing, creating understanding, showing good practices, and also understanding what this [nature?] is really all about”. The Network is unfortunately known too much for the restrictions it causes, instead of for the opportunities it could bring.</p> <p>The designated SPA is not too extensive, and that the municipality could actually have more areas included, namely areas that are still very well preserved and that therefore deserved to be covered by protection mechanisms.</p>
Vagos	<p>It is fundamental that Natura 2000 and its criteria are established, and that these become materialized by land-use planning instruments as the PDMs. However, to be effective, preservation policies need to have continuity across municipalities because biological processes and habitats are continuous, i.e., incompatible with administrative divisions. Additionally, it is necessary to change the focus of conservation policies from radically prohibiting intervention to the actual management of designated areas.</p> <p>Vagos also stressed the importance of continuously updating the data on natural values so that restrictions are coherent with what effectively exists, and of developing effective enforcement mechanisms.</p> <p>“Ecologically and technically speaking, the delimitation may have been correct, but landowners would certainly disagree”.</p>
Ílhavo	<p>The sector plan is clearly the result of a great deal of work and it is the sort of national inventory that should be made for all aspects of the national territory. But now it would be necessary to fine-tune the information before it can serve as a basis for land-use regulations. Such as it is, it cannot sustain a serious body of regulations which is what is currently happening. And now it is ridiculous to ask the municipalities to develop that fine-tuning when they do not even have the chance to alter the delimitation, which is something that can only be done at the EU level. Basically, municipalities are now being asked to develop this work and report it to the ICNB so that they are told what they can do with their own</p>

	<p>territories, and which is yet unknown.</p> <p>“I consider the delimitation too extensive and incorrect.” Ílhavo is perplexed by the fact that the SPA overlaps with some areas included in the urban perimeters, which is considered incomprehensible and disrespectful for the work and knowledge that the municipality had already developed.</p>
--	--

4- How would you characterize your municipality’s performance in regard to N2000 implementation, and how was it coordinated with the central administration? How are the management measures of N2000’s Sector Plan being integrated in the PDM’s revision?

Aveiro	<p>“The City Hall has not contested any situation and the PDM is under revision”.</p>
Estarreja	<p>“The central administration did not conduct a real participatory and democratic process that should have involved the local population and administration”.</p> <p>In the Sector Plan’s public discussion, we came up with a series of suggestions that the ICNB completely ignored. There were a number of threatening factors in the Sector Plan that have not been changed at all. The local intervention of the national administration has been practically inexistent. What we notice from their part is supervision and control, not really physical intervention.</p> <p>“The revision of our PDM is at a relatively advanced phase. All the other entities have pronounced themselves. Who is missing? The ICNB. Now we are waiting for them. From their part there is a lack of definition of action criteria that implies that de facto there are no indications”.</p>
Murtosa	<p>“Since the very beginning, we tried to explain to the ICN that we wanted to be partners in the process. We have had enormous difficulty and expressed our dislike by the way municipalities have been treated”.</p> <p>We have our PDM under revision and expect that the characterization of biodiversity and protection measures are included and adjusted. The cartography in the Sector Plan was horrible.</p> <p>The municipal authorities were not sufficiently involved. “I think that there should have been a privileged and close contact with the municipalities in the process, even at the conception level. In my view, the ICN considered that the local authorities were enemies of this plan, whereas I believe they are those with the most interest in the plan.</p>
Águeda	<p>“We have repeatedly attempted to establish contact, but this is sometimes difficult...” The ICNB is seen as a centralizing organism that because of its broad scope of action seems to sometimes be insensitive to detailed issues. “And they’re sometimes too fundamentalist.” The ICNB should be providing practical advice on how to do things, instead of just saying “no” without suggesting viable alternatives. The ICNB tends to be seen by the local population and administration alike as one more entity that needs to be consulted when something needs to be done.</p>
Vagos	<p>“These classifications are imposed, so it wasn’t the municipality that executed the delimitation”. The orientations have to be transposed to the PDM, and apparently this has not represented substantial problems. This is perceived to be so, because “it is ideal that those restrictions exist and that on the other hand development is allowed in other areas, and that are complementary to each other. Contrary to what many think, these areas don’t have to conflict with each another, because Natura 2000 represents an advantage in terms of environment,</p>

	tourism, biodiversity, enjoyment. Even if there are areas where people can't go, then that observation structures are set up or, even when this is not possible, that nature may remain as it is. And the SPA does not have to be seen as a space apart". Instead of as a constraint, the SPA should be seen as a complement to urban areas.
Ílhavo	<p>"The work that has been developed for Natura 2000 is understandable, but there should have been a closer articulation with municipalities as well as a better clarification of the adopted strategy, instead of an imposing attitude towards municipalities regarding things that have not been sufficiently studied".</p> <p>"The work of transposition has been going well because we have been working with a person of good sense. And it is obvious that it wasn't he who designed the Sector Plan..."</p> <p>However, Ílhavo considers unacceptable that it is no longer possible to correct areas "that are completely mismatched with the territory" by using the digital cartography that they have. That possibility "exists effectively, it is just a question of effort".</p>

5- What limitations do you see in N2000? How could these be overcome?

Aveiro	Instead of such a fundamentalist approach as is normally used for conservation in Portugal, I think we should use more moderate strategies that really work. On the other hand, we need a firm hand to ensure compliance and to control other interests.
Estarreja	"It is very important to achieve a good 'match' between the fine intention that underlies Natura 2000 and the concrete reality that we have, be it physical, human, cultural... On the other hand it is important to give it a physical and operational dimension, because we haven't managed to move from the Sector Plan to the beginning of interventions that are determinant. And thirdly, it is necessary to ensure that this operationalization is translated into an effective articulation among those who interact within the "Ria de Aveiro".
Murtosa	<p>Natura 2000 was first presented, they clearly said that it was not a plan that defined land uses. I think that is untrue. It may not define land uses directly, but does it indirectly. It implies very significant land-use limitations that ought to be pondered and assessed. The plan was made without knowing the specificities of each territory, and without adapting the prescribed measures accordingly. We should now reassess and adapt the plan to the territory, and make sure it is compatible with the PDM. We should also harmonise our spatial planning instruments.</p> <p>"The environmental heritage has to be characterized and ranked". It is not fair that the burden of conservation of a common natural heritage should fall on private landowners. They either have to be allowed to guarantee the economic sustainability of those spaces, or there have to be mechanisms ensuring that landowners are adequately compensated through subsidies or land purchase (or exchange) in the cases where non-intervention is necessary for conservation.</p>
Águeda	The most important thing would be having effective guidance to good practices, and that we could have some leeway, because it is not with strictness that we achieve sustainability. Our own technicians, who are as qualified as those of the ICNB, should use this guidance to act more autonomously and, in case of

	transgression, be held responsible accordingly. With all the competences they have, city halls need to come of age and claim the capacity of knowing and interpreting this sort of regulations, so that we can stop this bad habit of ours of having to deal with all this paperwork and having to consult this and that.”
Vagos	Natura 2000 is seen as a constraint by landowners who are not being compensated by the fact that they are not allowed to develop their properties. There is no municipal land policy that allows these properties to be exchanged by others and so it is only “natural that these people are not satisfied, any one of us in their place would feel the same”. There has to be a radical change in the concept of conservation adopted by the planning system which is of absolute non-intervention. The rules are so rigid that this causes authorities to often turn a blind eye on transgressions. “And this cannot happen, if things are to be preserved, they must be preserved”. The solution implies a certain degree of permissiveness in licensing, as long as the interests of the ecosystem are assured. “For this we would have to have teams qualified at both levels, environmental and town planning,” so that this compatibilization could be effectively achieved.
Ílhavo	We should be able to correct nonsensical delimitations through concerted and transparent articulation that should have taken place since the beginning. The information on which the plan is based has to be further studied and documented before it can become binding. The knowledge of our own staff should be respected and used by the ICNB in order to create a more valid document.

6- What was the extent of the municipality’s involvement in delimitating the SPA? Do you see the SPA status as an obstacle to local socio-economical development? Why? Do you think this issue is seen in the same way by most of the local population?

7-How would you describe the local population’s degree of understanding about the SPA’s designation and its practical implications?

Aveiro	“Most people are not aware of classified areas. However those citizens who intend to have projects approved in areas classified as REN or SPA are informed and aware”. Limitations have mostly occurred at the private level. Large projects of regional or even national impact have been proceeding. The SPA does not represent an additional obstacle because it coincides with the previously defined REN.
Estarreja	“If measures such as those we mentioned, no. And I think that it is a fantastic window of opportunity that we have the possibility of using nature as a way of reinventing the municipality”, especially given the image that Ílhavo used to enjoy [That of a polluted municipality]. The general population doesn’t have the same view because things haven’t been properly explained, communicated, nor participated.
Murtosa	“The general population regards these conservation issues as obstacles. And what’s their first contact? It’s simple: their propriety represents no advantage to them.” They come to the conclusion that there’s nothing they can do with it, and that they have the additional burden of its maintenance, and then they find out that it is all because that area is classified as REN or Natura 2000.

	<p>“The local population is generally familiar with the terminology, that is, people are aware of the existence of those administrative boundaries, because they are constantly reminded of this by the city hall. We try to explain to the people in that context what is effectively possible and what isn’t, and what the conditions are [...] But nobody is able to persuade them that their property is part of a heritage that should be preserved under private ownership”.</p> <p>The general public is not sufficiently informed nor qualified to participate actively. “However, whoever informs has difficulties in informing because the information has to be treated with care.” This should be undertaken in partnership with the ICN in order to overcome this.</p>
Águeda	<p>“I wasn’t here at the time and so I cannot really tell, but I think very little. They came and said ‘It is from here to there’. That’s the idea I have.</p> <p>The designation should not represent an obstacle, but that’s the reason that it is known for. The only practical implications that people have felt since the designation, was that there was another entity to consult, another constrain whenever they needed to do this or that”.</p> <p>The population of the designated area were only passively consulted. Many were uneducated, and so the consultation process went by probably without any comments, doubts or suggestions. It was announced but not too publicized. And then there were those who saw it and didn’t know what to make of it, because some of it was somewhat innovative”.</p>
Vagos	<p>“These classifications are imposed, so it wasn’t the municipality that executed the delimitation”</p> <p>“I don’t think it represents a burden. It is all about complementing that area with others”.</p> <p>“Most of the population does not distinguish between a SAC, a SPA...but this has evolved much over the last few years. There is the general awareness that they are sensitive areas”</p>
Ílhavo	<p>There was no involvement at all in the delimitation process.</p> <p>“In this moment, yes, it may constitute an obstacle. In our municipality, we have 40Km of riverside front. In any such a municipality in Spain or France, we would have these fronts spectacularly treated without violating any of our resources. [...] And because of the resources, or the REN and RAN, and of the SPA, and because of this and that, there is nothing we can do. And instead we have scrap heaps, woods and thorny shrubs”.</p> <p>The population does not see this issue in the same way because the City Hall is their “interlocutor”.</p> <p>I think that only a reduced percentage of the public will know something about this. To those who resort to us, we obviously provide that information. There is a growing tendency for having that information, also because of the availability of things on the internet.”</p>

4.4. Data versus Theoretical Recommendations

1. Degree of assimilation of the concept of SD and Biodiversity by key actors and by planning systems

. The integration of environmental and nature conservation principles and development requires not only the acknowledgment of environmental problems but also the understanding of natural cycles and related phenomena associated to ecosystems nearby by key actors.

. The traditional border-type and consequently fragmented view of land development versus nature conservation has to be overcome.

. Decision makers should acknowledge and take into account that different actors have different perspectives on biodiversity and attribute to it different values.

All interviewees attempted to define SD through the now common tripartite concept, divided in its three main dimensions of economic, social and environmental capital, which should be passed on to future generations, without making any reference to subtler differences such as SD's strong and weak versions. However, as we have seen the focus of the answers varied considerably. As for the concept of biodiversity, three politicians surprisingly declared that it included “human beings” whose rights also had to be safeguarded, showing that their political discourse has to some extent already adopted some of the ideas of new conservation paradigms.

Despite the criticism that conservation approaches tended to be too fundamentalist in preventing interventions in protected areas and the fact that it was recurrently claimed that ecosystems needed human intervention in order to be maintained, we noticed that the notion that conservation necessarily implied fragmentation of the territory seemed to pervade some of the arguments, especially from the part of local planners. This idea can be related to the dominant paradigm of nature conservation so far and perhaps, as we shall explain ahead, to a flawed implementation of the REN concept.

The interviewed politicians and planners do acknowledge that different actors have different perspectives on biodiversity in the sense that they clearly recognize that other people such as the ICNB's technicians or biologists have a different perspective on biodiversity than their own or that of the general public. However, this tends to take place not with a posture of taking that into consideration in order to enhance communication and

collaboration, but rather with a defensive posture, precisely because they generally feel overpowered by the central administration. Thus, although officially there is the recognition that “biodiversity is fundamental”, more ecocentric perspectives tend to be disregarded as too academic, too detached from the harsh realities of actual planning, licensing and governance, and ultimately as too fundamentalist.

Another interesting aspect that we have observed is that these local actors generally do not acknowledge the real complexity of biodiversity and seem to be unaware of how little is scientifically known regarding the measurement and management of biodiversity. Thus they tend to demand that natural values should be thoroughly quantified and documented so that land-use restrictions can be considered legitimate. Given the current scientific state-of-art, this claim can hardly be considered reasonable, especially given the limited resources available to the ICNB. Although there is certainly still much to be done on the ground to collect baseline data on natural values, it is not foreseeable that in the near-future it will be possible to satisfy these claims. Another important related point is that Natura 2000 is conceived not only to protect the values that currently exist in designated areas, but also to recuperate endangered species and habitats and bring them back to a favourable status of conservation⁵⁵. However, it is obviously important that the cartography and inventories of natural values are as complete and updated as possible in order to manage these areas as effectively as possible.

2. Degree of understanding about Natura 2000 and the implications of designation

. Local authorities and stakeholders must be convinced that designation of sites will not lead to a ban on development. Instead, Natura 2000 should be seen as an opportunity for promoting new models of development, in particular in some of the EU's most marginal regions that urgently need to be revitalized.

In spite of all its limitations, all interviewees considered that Natura 2000 was in itself a fundamentally positive concept that could be successful without compromising

⁵⁵ This is for example the case of the Iberian Lynx, which is supposed to have completed disappeared from the Portuguese territory, and whose conservation efforts now focus on the recuperation of adequate habitats so that the planned reinsertion of the species can be successful.

local development provided that its flaws were overcome. Generally, the implementation process was negatively appreciated, particularly in what concerns the Sector Plan for Natura 2000 and the geographic delimitation of the SPA. Natura 2000 is perceived to be a dictatorial legal instrument because of the way it was implemented, i.e., without involving local authorities and populations, and because it is believed to represent a ban on development, thus indicating a poor understanding of the integrating objectives of Natura 2000 in theory, but on the other hand perhaps accurately describing the way Natura 2000 is being presented and implemented in practice. We shall return to this point further ahead.

Another interesting point is that wherever the SPA's delimitation overlapped with areas included in the urban perimeter, this was interpreted by politicians and planners as a crass mistake from the ICNB's part, a consequence derived from that "faulty" and "horrible" cartography. Furthermore, this was interpreted as a disregard for the work and knowledge that the municipality had already developed in zoning, and as the cause of problematic situations that could have been avoided by involving local authorities in the delimitation process. Again, this interpretation indicates misunderstanding of the logic behind Natura 2000, which, as we have seen, is different from the more restrictive classical protected areas. The Natura 2000 Network seeks to protect and promote biodiversity through the articulation of local development and traditional activities with conservation objectives. From this perspective, it may be logical to designate urban or urbanizable areas if the goal is for example preventing excessive urban densification or increasing the requirements of environmental criteria in those areas, so as to better protect adjacent ecosystems. In theory, these areas could be interpreted as a type of buffer-zones. In practice, however, it remains to be seen how their actual management will be approached by local authorities and the ICNB.

3. Degree of local autonomy

. It is necessary to strike a delicate balance in the degree of local autonomy regarding environmental matters in order to deal with local issues more directly and effectively, and at the same time avoid too much unevenness and thus very different degrees of protection of biodiversity. This appropriate balance will most likely vary according to national characteristics.

Most of our interviews expressed the wish that their municipalities should see their competences regarding licensing increased in order to bypass unnecessary consultation with external entities for every single project. In the case of the SPA, this could be achieved by receiving clear and effective guidance from the ICNB regarding good practices and precise instructions on what, where and how things could be done in the designated areas. According to them, this would avoid unnecessary bureaucratic processes, and save time in the approval of necessary projects. Current procedures are being criticized as being unnecessarily cumbersome and time-consuming. By having *apriori* a parameter framework to guide the elaboration and approval of projects, local developers and municipal technicians would be able to ensure that land-use restrictions were being adequately respected, maintaining a certain degree of autonomy in interpreting these regulations on their own. The necessary monitoring and supervision by central authorities would take place *a posteriori*, resulting in responsabilization and respective punishment in case of non-compliance. But to what degree are Portuguese municipalities really capable of ensuring that the interests of biodiversity conservation are not *de facto* overridden by local private interests? Research has shown that these may indeed be counterproductive for the protection of biodiversity, resulting for example in illegal urban sprawl or lax approaches to the criteria in the issuing of licensing permits. Furthermore, in the case of non-compliance, ecosystems that may be irreversibly damaged cannot be adequately compensated by penalty payments or compensation measures. A very high degree of local autonomy may only be effective when more ecocentric postures become widely disseminated among local authorities and populations. In the meantime however, moderately increasing local autonomy under current circumstances in order to find a workable compromise between the ICNB and local administrations is likely to be beneficial for the purposes of the Natura 2000 Network, not only because of the reasons

mentioned above, but also because giving municipalities (and their populations) a sense of greater equality in decision-making processes that ultimately affect them most directly, may do much for creating the necessary social capital and acceptance of conservation measures. We should not forget the fact that it is on them that the concrete implementation of conservation measures most depends.

According to the ICNB, apart from defining activities that may be financed, the already mentioned ITIs (Integrated Territorial Interventions) should also provide a framework of criteria for licensing procedures (UNAC, 2007). This will theoretically avoid necessarily consulting the ICNB in regard to the licensing of every individual project with potential effects over designated areas.

4. Political culture and promotion of integrative and inter-sectoral coordination

. A stronger integration of policies at various levels, namely urban development and nature conservation policies and strategies, which should also be considered in the integration of planning levels, principles, guidelines and articulation of plans, assuring shared principles and reinforcing mechanisms between them.

Among the local actors we interviewed, only a few expressed the impression that the planning system often appears decoupled (and sometimes even “contrary”) from environmental legislation and that the two correspond to two different “sensibilities” that have to be harmonized. In the case of the development of projects and management schemes, it was suggested (cf. Vagos) that these should be assisted by multidisciplinary teams that simultaneously have expertise on different fields, namely environmental issues and town planning.

Regarding Portuguese environmental policies, these were generally criticized. The Portuguese political culture is said to have ignored the environment for a long time but that, all of a sudden, began to be too radical with some areas of the territory, jumping to the other extreme of fundamentalist non-intervention, without even managing to be effective at doing this. However, there is the feeling that official policies are gradually starting to change and acknowledge that this approach does not represent a viable solution.

Although resentful of the fact that Natura 2000 has tended to be implemented “top-down” by the central administration, it was often mentioned that one important aspect for the success of conservation measures is the existence of effective enforcement mechanisms that demand compliance from those entities held responsible for their implementation. Thus, while on the one hand municipalities seem to be claiming for more opportunity for self-initiative based on their increasing ecological awareness, they acknowledge that the current level of ecological consciousness of mainstream Portuguese culture requires a considerable degree of control and supervision to ensure that environmental interests are not overridden by other competing interests.

5. Implementation of conservation measures within and outside the limits of designated sites

- . As protection measures and development should safeguard and adapt to the needs of dynamic natural values that are innately dynamic and in constant flux, boundaries should not be regarded as rigid entities.*
- . Local planning should consider the surrounding areas of protected regimes by formulating development options and by controlling associated effects, recognizing the need to create transitional areas as a function of the proximity to sensitive areas.*

Although most interviewees have insisted in the necessity of cartography and inventories of natural values that are as complete and updated as possible, this was meant more in the perspective of making sure that derived restrictions are justified and acceptable, not because natural systems are perceived to be dynamically in flux. As we have mentioned in chapter II, planning systems still require the delimitation of boundaries for conservation purposes, and it is also within this framework that local politicians and technicians perceive conservation policies. From this perspective, development and conservation should take place separately in clearly defined areas, in which the two can seldom coexist.

Similarly, no special emphasis was made in regard to the areas that surround the more sensitive designated sites. As we have seen the Portuguese planning system does not foresee any special status for those areas, and the perceptions of the local actors, who are primarily concerned with the requirements of the system, seem to be shaped accordingly.

6. Mechanisms for the establishment of compromises between stakeholders, consensus building and public participation; “Top-down” versus “bottom-up” approaches

. Effective public participation is essential for the building of a broad consensus. Those affected should be given the possibility to participate in an early phase of the planning process.

. Participation should be possible in a real participative manner, not only a consultative one. Local knowledge should be considered and valued.

. Co-operation fosters the wider acceptance of nature conservation measures. Setting up co-operative processes takes time, but it increases the effectiveness of the measures in the long term.

. Subsidies may be important but do not necessarily ensure compliance with conservation measures.

. While bottom-up approaches are absolutely essential for the conservation of semi-natural habitats, for planning and implementing the measures a mixture of bottom-up and top-down-approaches is ideal.

. Imposing decisions causes resentment and is likely to trigger opposition.

7. Social capital among stakeholders

. Good will, mutual understanding, and trust between parties facilitate decision-making and negotiation.

This is the dimension where we find the most extensive correspondence between the claims of local authorities and what has been recommended regarding the implementation of Natura 2000. According to most of the interviewed actors, they, who were best familiar with local land-use occupation and had the task of managing the territory, should have enjoyed a privileged status in the process of implementation, particularly concerning zoning and the formulation of conservation measures that are seen as highly damaging for the municipalities’ socio-economic development. The degree and kind of participation in which the municipality should have been involved, however, is differently perceived according to individual convictions. In the case of Estarreja, for example, besides the local administration, this involvement should have definitely included all of the affected population, and landowners in particular. In the case of other municipalities such as Murtosa, Aveiro and Águeda, the concept of sufficient and fair participation seemed to concern the official authorities alone. The latter consider that the common public is “unfortunately” insufficiently qualified to contribute significantly within a broader (and simultaneously narrower) debate that these matters entail, and, since the

public is generally uninterested in participating, that “even if given the chance to participate more, things would have nonetheless turned out exactly the same”. In contrast, the counterargument is that landowners have to be considered capable of a meaningful participation, since, after all, it was the local population and “its ancestors” who “created” the Ria de Aveiro's ecosystems that these instruments wish to preserve, and it is on them that preservation efforts will ultimately depend on.

Indeed, this issue of participation constitutes a typical topic in Portugal, where this lack of interest (and ability) to involve local stakeholders in an extended debate over their own affairs can be partly explained by a persistent “tradition” of very limited forms of political participation and discussion (see Figueiredo & Fidélis, 2000). Indeed, the general public often does not embrace participation initiatives because of lack of interest, lack of information both about the opportunities to participate and the contents under discussion, or even because of the belief that their views or claims will not be acknowledged and taken into account by the official authorities. This general characteristic of the country's culture becomes particularly evident within the least educated and engaged sectors of society, such as rural populations, translating into an almost complete absence of public/political involvement. The totalitarian state that came into power in 1926 – and which endured till 1974 when it was finally overcome by a peaceful revolution – is commonly pointed out as largely responsible for current levels of public participation. Still, Figueiredo & Fidélis (2000) have shown that public participation in environmental matters is increasing significantly, which allows some optimism regarding the public support (and success) of future environmental legislation. Significantly, however, this aspect seems to go both ways of the political spectrum. Not only are people generally unaccustomed to participating actively, but also decision makers seem frequently reluctant in providing the means for effective participation by the general public and “lesser” stakeholders, i.e., a democratic framework/platform where contributions can be effectively exchanged in the elaboration of consensual compromises. Arguably, the same pattern may be observed between different steps of the “political ladder”, as for example in the interaction between the central administrations and the municipalities.

Information seems also to have been insufficient, which explains some far-reaching misunderstandings among municipalities about the implications of Natura 2000 designation, namely that it represents *per se* a ban on development, and that it brings more

constraints than opportunities for them. The information flow in the other direction – from municipalities to the ICNB –, seems also to have been insufficient or simply ineffective, because most municipalities expressed the impression that the feedback they had submitted during the “public discussion” process went largely ignored. Furthermore, the degree of participation foreseen in the legislation was purely consultative and therefore superficial. At no stage of the process did the interviewed municipalities feel they were actively participating in the decision-making related to the delimitation of the areas or the formulation of management measures. This has led to the idea that local knowledge and (human) resources have not been duly appreciated and put to use in a way that could favour both the central and local administrations, and at the same time allow the Sector Plan to be seen as a joint product of collaboration, for which authorities (and ideally every citizen) could feel responsible for and identify with.

This situation has created difficulties in creating what in chapter II we have referred to as “social capital”, an important asset that allows people to work together more positively even when difficult decisions have to be made, facilitating to an enormous extent negotiation processes and the creation of effective compromises. Actors that have accumulated social capital in their interactions with other parties tend to draw on their positive past experiences, and are much more predisposed to negotiate and compromise, less defensive, more communicative, straightforward and open, looking ahead for future solutions that are perceived as mutually beneficial, even when there are additional efforts to be made.

The lack of social capital is apparent in this case, in which municipalities have a somewhat defensive posture towards the ICNB who is seen to put unfounded ecocentric interests ahead of those of local citizens. Furthermore, this apparent mistrust seems to be reciprocal. Many of the ICNB’s options in dealing with the implementation process suggest that there may be a considerable degree of mistrust towards local authorities, who sometimes seem to be seen as having the tendency to put other interests ahead of nature conservation efforts, even when their official positions do not justify such mistrust. This may have contributed to the limited opportunities for participation and in the lack of effective joint decision-making, and also in the way projects and plans still have to be individually approved by the ICNB’s staff, who often have more or less the same qualifications as municipal technicians (at least from the perspective of municipalities). We

believe that the causes for this distrust are very probably related to the way mutual motivations are being perceived by the different parties, and to the fact that much of the conflicts may arise from differences in environmental ethics. We do not mean to say that this mistrust is unfounded, but it is obviously necessary to overcome mutual suspicions in order to slowly but surely build social capital. This clearly requires greater efforts in communication, public relations, participation and decision-making, but eventually trusting and counting on a more active contribution from municipalities instead of acting as an isolated actor, may ultimately be one of the most effective solutions to the ICNB's limited resources.

8. Environmental ethics

- . *Attempts to bridge gaps in environmental ethics should entail giving property rights broader consideration in public participation processes, as well as providing compensatory measures that cover conservations costs.*
- . *Real solutions have to guarantee that the conflicting interests perceive the created compromises as beneficial, independently of what their convictions and motivations may be.*

At least three of the interviewees explicitly expressed the opinion that the rights of the species *Homo Sapiens* are not being sufficiently regarded by conservation regimes that appear to them as too rigid and “fundamentalist”. In the sense that people's property rights and livelihoods have to be safeguarded, these positions seem to represent “weak” forms of anthropocentrism. Occasionally, however, we noticed attempts to make the discourse more ecocentric as for example Aveiro's statement that “the planet is above everything else”, Estarreja's conception of biodiversity as a sort of all-comprehensive, “omnipresent god”, or even in Murtosa's definition of SD as “being able to exist in a state of well-being within a space that *deserves* to be preserved” etc. (see section 3). These more ecocentric statements seem to have the rhetorical purpose of rendering their official position more environmentally conscious/friendly.

Independent of the extent of their underlying ethical positions towards the environment, all of the interviewed actors tried to make clear that for them, preserving the

environment is absolutely essential for a sustainable future. However, such as in the case of Águeda and Ílhavo, we noticed attempts to introduce arguments that corroborate other views on this, namely that technology could compensate for biodiversity loss or that there is no proven link between the disappearance of many species and human activity. Rather cautiously, these views were mentioned but not assumed. However, it was clear that the people we interviewed more or less consciously understood that different conceptions of nature were at stake, and wished to distance themselves from the “fundamentalist” ecocentric perspective that they attribute to the ICNB.

Property rights were probably the most important issue in many of the answers we collected. Especially in Murtosa, Vagos and Estarreja, it was considered “unfair” to prevent landowners of making a living with designated property without any kind of financial compensation. Why should landowners bear the individual “burden” of managing “common natural heritage” if it is economically unsustainable for them? Fairness would mean here either selling designated property to the state, being able to render it profitable, or even exchanging it for less restricted land elsewhere.

Although in theory Natura 2000 is regarded as potentially beneficial, municipalities are having trouble in understanding how the way (they think it) it is being implemented, – i.e. with faulty delimitations and restrictive conservation measures whose conception did not really involve their participation –, could possibly be in their best interest.

4.5. Main Conclusions

In face of the main problems identified, the general expectation of the interviewed actors was that the situation could be mended mainly through a reformulation of both the delimitation of the SPA and of the conservation measures when transposed to the PDMs, so as to ensure a proper consideration of the actual territorial circumstances, i.e., adequately considering local social, economic, ecological and land-use specificities. Achieving this would mean reassessing local realities, negotiating even-handedly with local actors (which as seen above may or may not include the general population) but at the same time enforcement mechanisms that ensure that the measures are effectively

implemented, harmonizing planning instruments that need to be coherent, developing multidisciplinary approaches, and finally permitting landowners to intervene on their property in order to make it economically sustainable or, in the case of necessary non-intervention, ensuring that landowners are adequately compensated through subsidies or land purchase.

We find this last aspect of particular importance. A recurrent idea that permeated the answers is the impression that no licensing or development was to take place in the area designated as SPA, except perhaps minimal infrastructures designed to “promote and facilitate” the visitor's enjoyment and contemplation of natural values. This is in absolute contrast to the principle of integration behind the Natura 2000 Network's core concept, and is obviously very damaging for the creation of social support for the network's goals. As seen in section 2, (see art. 6), art. 6(3) determines that projects and plans that are found not to represent a threat or “disturbance” to target species and respective habitats, may indeed be approved. Throughout the last few years, all official publications that have sought to promote and facilitate the interpretation of the Birds/Habitats directives stress this aspect, trying to make clear that Natura 2000 is not designed to avoid development *per se*, but simply to ensure an effective integration between conservation and development objectives. Why is it then that local politicians are convinced of the contrary? We find a few factors that can partly explain this, and which can ultimately be attributed to the ICNB's performance in guiding the implementation process of Natura 2000.

Having the guidelines in Table I as a reference framework, the ICNB has arguably performed poorly in creating a favourable context that would foster general adherence and support among the local populations in regard to the implementation of Natura 2000. The little public participation that has been promoted seems to have amounted to a shallow degree of consultation through the process of “public discussion”. Furthermore, it was only after the boundaries of the sites and the orientations of the “Sector Plan for Natura 2000” had been defined that the official process of public discussion began. The formal proceedings that surrounded the process of “public discussion” and the far too advanced stage at which it began, did not promote the effective participation of local populations, nor their support for the network's objectives. On the other hand, the lack of stakeholder involvement prevented an effective assessment of the practical feasibility of many of the

management measures that were proposed in the Sector Plan, or for that matter how these could be adapted to concrete circumstances. The solutions to many of the practical problems of implementation were redirected to subsequent stages, i.e., to the transposition of the Sector Plan into other instruments of spatial planning such as the PDMs, which from the perspective of current paradigms of land-use planning is illogical and to be avoided. As we were able to infer from the conducted interviews, these implementation flaws are being reflected in way Natura 2000 is being perceived by politicians at the local level.

We should not be surprised that the general public and local authorities think of a SPA or a SAC as new kind of protected areas with a similar *non aedificandi* posture. In many SPAs or SACs there is a high degree of overlapping with areas that had been previously classified as protected areas or REN. In truth, it would have been difficult to have it otherwise due to the dimension of the area designated as REN⁵⁶ in Portugal's mainland (approx. 30%). As mentioned in footnote 32, extensive overlapping with previously protected areas may be counter-productive for Natura 2000's potential for sustainable development. The problem lies in the fact that most of the previous designations did not attempt to achieve the same kind of integration between socio-economic and conservation objectives and thus are more restrictive in terms of licensing. As we have seen, the REN does not belong to the national network of protected areas, but since it constitutes a classification category that seeks to restrict construction in ecologically sensitive areas, it has similar effects in terms of licensing to those of “official” protected areas.

This seems to be happening in the case of the Ria de Aveiro (and probably throughout the country), where SPA designation overlaps to a great extent with that of REN. Still, there are considerable areas that were previously unclassified, but the problem seems to be that the ICNB is not only ill-informing local actors about the practical consequences of designation, but also *de facto* handling areas designated under the Natura 2000 Network as if they were traditional protected areas that have a conservation logic of non-intervention. Further research is required to confirm this, especially through the comparison between areas that had been previously protected and areas that had not suffered land-use restrictions previously. From this perspective, this apparent tendency could be associated to the fact that both the mentioned PNPOT and ENDS (see chapter III)

⁵⁶ The National Ecological Reserve (REN) includes protected areas.

tend to consider the respective sites as conventional classified areas and thus maintain traditional approaches, instead of using it as an incentive to further biodiversity protection.

If our hypothesis turns out to be the case, then the success and innovation that Natura 2000 might still be able to bring may be endangered, which would therefore call for a deep revision of the way the implementation of the Birds/Habitats directives should be (re)approached in Portugal. This would most likely imply effectively taking into consideration many of the recommendations listed in Table II (chapter II), with particular emphasis on those related to the mechanisms for the establishment of compromises between stakeholders, consensus building and public participation.

The question of how to apply the subsidiarity principle in regard to environmental competences at the local level is very relevant for the Portuguese context. The option has been for a centralized “top-down” approach under the ICNB’s responsibility. However, even at the central level, resources are scarce and clearly insufficient for a more assisted implementation from the ICNB’s part. This means that allocating more power and autonomy to the local level might potentially be a solution to partially overcome this aspect. At the same time, some municipalities are claiming more autonomy in order to be able to deal directly with licensing procedures without warranting approval by the ICNB for each single project. Current procedures are being criticized as being unnecessarily cumbersome and time-consuming. The argument is that by having *a priori* a parameter framework to guide the elaboration and approval of projects, local developers and municipal technicians would be able to ensure that land-use restrictions were being adequately respected. The necessary monitoring and supervision by central authorities would take place *a posteriori*, resulting in responsabilization and punishment in the case of non-compliance with the prescribed criteria. But to what degree are Portuguese municipalities really capable of ensuring that the interests of biodiversity conservation are not *de facto* overridden by local private interests? Research has shown that the influence of local interests may indeed be counterproductive for the protection of biodiversity, resulting for example in illegal urban sprawl or lax approaches to the criteria in the issuing of licensing permits.

Regarding subsidies and payment schemes designed to compensate landowners, we have seen that although they are definitely important, their role has been generally overestimated and that acceptance of conservation measures based only on economic aspects does not tend to be long lasting or strong. To make subsidies more effective, the

conditions attached should be communicated to those affected as providing opportunities and not only restrictions. Since obligatory measures (those bound by the PDMs) will in principle not be financed, it will be important to assist landowners in devising additional creative and innovative projects that could apply for funding within the criteria that are to be laid out by management plans (ITIs).

Following the same logic, as another strategy for overcoming its limited resources and scope of action, the ICNB should work as soon as possible at developing strategies that involve the entrepreneurial sector in the local protection of biodiversity, instead of regarding it as a potential threat to the network's objectives. Rather, it needs to be recruited to the cause of biodiversity protection as part of the solution. This would have the advantage of not only generating income and employment opportunities for local populations – whose fixation, as we have seen, is often a necessary condition for halting biodiversity loss in semi-natural habitats –, but also of partially substituting the ICNB's role in financing and overseeing some of the more active and costly conservation measures. As for the private companies who wish to develop the extra work in order to accommodate the necessary compromises, they would potentially have the advantage of enjoying privileged access to the exploitation of local resources, and of benefiting their marketing and sales by meeting the growing consumer awareness of the implications of buying “environmental- or biodiversity-friendly” products. In any case, a key aspect to the success of this strategy is promoting among the private sector the perception that the protection of biodiversity represents a viable business opportunity that may in certain cases provide a competitive edge over direct competitors. As we have seen in the final section of the previous chapter, the ICNB has very recently taken the first steps in this direction, but much will depend on the way these partnerships are implemented and on the concrete results they manage to produce. Additionally, although important companies at the national level are obviously crucial in this process, in order to better serve Natura's 2000 interests, the initiative needs to be massively extended to the small and medium-sized companies at the local level so as to encompass most of the current and potential business opportunities that designated areas present.

When comparing the summary of main questions, comments or suggestions that were submitted during the Sector Plan's “public discussion” period (listed in TABLE III), we find that many of the same aspects persist in concerning local decision-makers. We had

already mentioned that most of the general commentaries and questions did not result in any changes and were met with clarifications only. If more than one year after the publication of the participation report (July 2006), some views have remained relatively unchanged, then this may mean several things. One is that the answers and clarifications provided in the report were not sufficiently satisfying for municipalities, who wanted to see concrete results instead, and who probably mistrusted arguments that from their perspective appeared decoupled from actual procedures. Another is simply that the way in which the ICNB is articulating and communicating with affected municipalities may be simply ineffective, which hinders the creation of trust and social capital.

On the other hand, part of this communication problem may also be related to the posture of local politicians towards environmental policies and the ICNB. Environmentalists such as the one from the EONG Quercus we interviewed, accuse municipalities of not having enough vision or imagination to see how Natura 2000 could present them with enormous opportunities for development during the EU's new budgetary period (2007-2013). Similarly, municipalities are considered not to have used the participation opportunities they had during the period of “public discussion” as they should and could have. From that perspective, there may be room for scepticism regarding claims for more participation opportunities. Although we find this view comprehensible, we believe that, rather than quantity, the problem is related with the *type* and degree of “participation” that the term often carries in Portugal. The question of whether local authorities and stakeholders would have participated more remains open only when “more participation” means more passive consultative procedures. As we argued in chapter II, research supports that participation mechanisms in which people really have the notion of being effectively involved in a collaborative process and that their contribution is taken into account, are truly capable of ensuring more participated and thus consensual results.

V

Conclusions and Recommendations for a successful implementation of Natura 2000 at the local level

5.1. Main Conclusions

The different sources we have screened throughout our study report and draw attention to several limitations and malpractices that have been occurring in the implementation of Natura 2000 across the EU, be it at the Union, national or local level. As we've seen, the main obstacles to an effective implementation process have been recurrently related to a technocratic “top-down” approach, late and ineffective involvement of local stakeholders in designation and decision-making, lack of financial means and of scientific baseline data on biodiversity and how it is best managed, a weak integration of inter-sectoral and land-use planning policies, and mismatches in underlying ethics concerning nature.

For this reason, in attempting to understand why the Birds and Habitats Directives are being so difficult to implement, we should look beyond Portugal and the ICNB. In our opinion, one of the most pervasive obstacles has been that of conflicting environmental ethics, because it affects all involved aspects of the process: the drafting of legislation, the setting of priorities and allocation of funds, how negotiation processes are handled and how compromises are created (or not), and how conservation measures are viewed and accepted (or not). As we argued in chapter II, the technocratic and ecocentric character of the directive has faced criticism by both authorities and stakeholders at the national and local level throughout most of the EU. The European Commission has visibly tried to emphasize that the success of Natura 2000 depends fundamentally on a “bottom-up” adherence by local stakeholders. Yet, paradoxically, the way the designation process was designed resulted in a “top-down” approach to implementation that has brought negative consequences for the image, acceptance and, consequently, success of Natura 2000. The Commission's Directorates General themselves suffer pressure from conflicting lobbies. During the drafting of the directives, a more ecocentric perspective from environmental NGOs may have prevailed over those of less firmly established and less influential actors due to differentiated access to decision making procedures. We are not criticizing the ecocentric tendency *per se*, but merely emphasizing that bypassing the integration and participation of representations at the highest levels of decision-making is the first step for such directives and initiatives to be felt as “top-down” by target groups and lower level

organizations⁵⁷. As we have also observed, whether this assertive type of approach to tendentially ecocentric policies is viewed as legitimate or not, depends to a great extent on our own personal view on environmental ethics, as well as on our political convictions and beliefs about what a fair societal distribution of power should be, and how different societal actors can be best articulated. Nevertheless, real solutions have to guarantee that the conflicting interests perceive the created compromises as beneficial, independently of what their convictions and motivations may be. Thus, it is becoming increasingly clear that political and societal interests across the EU need to be integrated already during the drafting process of legislation so as to build broader bases of consensus that foster acceptance at lower levels of decision. From this perspective, many of the efforts that are currently being deployed by the Environment DG to inform stakeholders and decision makers and thus improve Natura 2000's image, can be seen as "corrective" measures to address implementation problems that could have been avoided from the start with a larger commitment to the effective participation of interest groups further up the political ladder.

In the Portuguese case, the implementation process has also been problematic. As our case-study suggests, one of the main problems is that local authorities tend to regard Natura 2000 as an imposition from the central administration that represents a serious constraint to local development. They attribute this not to the Natura 2000 Network per se, as it seems to be perceived as a potentially important instrument, but at the way its implementation is being forced on municipalities. Main complaints are related to the established boundaries of Natura 2000 areas and to the Sector Plan for Natura 2000, whose management and conservation requirements should be transposed to local master plans during their revision. The formal proceedings that surrounded the process of "public discussion" and the far too advanced stage at which it began, did not promote the effective participation of local authorities and populations, nor their support for the network's objectives. On the other hand, the lack of stakeholder involvement prevented an effective assessment of the practical feasibility of many of the management measures that were proposed in the Sector Plan, or for that matter how these could be adapted to concrete circumstances. To a considerable extent, as the main responsible for leading the process in

⁵⁷ Indeed, as we suggested in section 3.3 of chapter II, we believe that a wider dissemination of ecocentric postures across political and societal actors may be essential for the success of conservation efforts.

Portugal, the ICNB could arguably be held responsible for the present state of affairs and for the image that Natura 2000 currently enjoys among local politicians.

However, we believe that while it may indeed be true that the ICNB could have done better, some factors that explain its poor performance far transcend its responsibility as an institution. On the one hand, dominant Natura 2000 implementation approaches across the EU and their respective limitations seem to have also found their national manifestation in Portugal, and have probably influenced notions as to what were the best modes of implementation given national circumstances and the external pressure from the EU. On the other hand, those same national circumstances have thereafter continued to shape and limit options regarding Natura 2000. One of the most important of these limitations has to do with the ICNB's lack of financial and human resources that has had various negative consequences.

Adequate financing and sufficient qualified human resources would have been crucial factors for an adequate assessment of the state and distribution of habitats and species at the national level. While the project LIFE provided some support for this task during site selection, this was hardly sufficient to produce the comprehensive baseline data required for a more accurate mapping of the distribution of species and habitats, more adequate conservation measures and a closer consideration of existing land-uses and conflicting interests. Using cartography that was mostly out of date and on a scale of 1: 100 000, and therefore too imprecise for the objectives of the sector plan, the zoning presented by the Sector Plan often appeared as unreasonable and even nonsensical to local authorities. Indeed, even from the point of view of environmentalists, the designation process was considered flawed in various respects: some designated areas are not considered particularly rich in the biodiversity they're supposed to protect, while some important areas were strangely left out of the network and ought to return to the designation process⁵⁸.

Additionally, due to pressure from the central administration to compensate the delay in complying with the legislation, time was also not abundant, which represented another obstacle to broader public participation, to the production of up-to-date and accurate baseline data, and for the elaboration of a more precise Sector Plan. As we have seen, building effective participation and "social capital" is time-consuming, and the ICNB

⁵⁸ Cf. Interview Quercus, Annex A.

did not have sufficient staff for easily creating more and better participation opportunities. The little participation that occurred was in brief periods in which local politicians and public were asked to submit their questions and objections to decisions that had previously been taken without their active involvement in decision-making. When the report on the Sector Plan's public discussion was published, most municipalities felt that most of the concerns that they had expressed during the process of "public discussion" had not been taken sufficiently into account, which, as it is clear from the interviews we have conducted, has failed to improve the image of Natura 2000. Another circumstantial factor that proved counterproductive was the prevalent long lack of tradition in active public participation, which caused the shallow participation that occurred to be less productive than it could have been. However, we believe that the question of whether local authorities and stakeholders would have participated more remains open only when "more participation" means more passive consultative procedures. Research supports the adoption of participation mechanisms in which people really have the notion of being effectively involved in a collaborative process and that their contribution is taken into account, would be capable of ensuring more participated and thus consensual results.

Still, in spite of the difficulty that these factors presented, the ICNB could and should have performed better in this first stage of Natura 2000's implementation process. An important factor that it seems to have neglected, is the general mistrust among the general public, stakeholders and authorities towards policies of nature conservation that are perceived as – and *de facto* are – imposed by the central administration. As seen in the previous chapter, among other causes, an ill-implementation of the concept of REN (*National Ecological Reserve*) may have contributed to a heightened sensitivity towards new types of land-use restrictions that are considered to represent serious constraints to local development. Maybe as important, this mistrust seems to be reciprocal. Many of the ICNB's options in dealing with the implementation process suggest that there may be a considerable degree of mistrust towards local authorities, who sometimes seem to be considered as having the tendency to put other interests ahead of nature conservation efforts, even when their official positions do not justify such mistrust. This may be seen in the limited opportunities for participation and in the lack of effective joint decision-making, and also in the way projects and plans have to be individually approved by the ICNB's staff, who often have more or less the same qualifications as municipal

technicians. From the perspective of local authorities, on the one hand this causes unnecessary bureaucracy and consequent slowing down of licensing procedures, and on the other hand this is sign that the quality and potential contribute of local human resources is not being duly appreciated. We believe that the causes for this distrust are very probably related to the way mutual motivations are being perceived, and to the fact that much of the conflicts arise from differences in environmental ethics. We do not mean to say that this mistrust is unfounded, but it is obviously necessary to overcome mutual suspicions in order to slowly but surely build social capital. This clearly requires greater efforts in communication, public relations, participation and decision-making. Eventually trusting and counting on a more active contribution from municipalities and stakeholders instead of acting as an isolated actor, may ultimately be one of the most effective solutions to the ICNB's limited resources. There are signs that this posture is starting to change. As an example, according to recent reports from the ANPC (National Association of Landowners and Producers of Game Animals)⁵⁹, the latter has been closely involved in the elaboration of the already mentioned ITIs.

As for the current content of the Sector Plan, the process of reformulation seems to be closed and the document awaits approval and publication, and therefore future efforts must lie elsewhere. Although some of these guidelines are obviously too late for some of the situations we have described, they could still be put to good use in a process of closer collaboration between the ICNB and the municipalities in integrating the necessary measures in the local plans, and especially in creating the remaining ITIs across the country which should require the close involvement of local, regional and national stakeholders and administrations. We believe that now that the financial framework for Natura 2000 is starting to take shape, it will probably be easier to improve Natura 2000's image giving particular emphasis to how stakeholders can directly benefit from it, because now it will be clearer where funding can be applied for.

⁵⁹ *Associação Nacional de Proprietários e Produtores de Caça.*

5.2. Main Recommendations

In regard to some of the problems of Natura 2000's implementation process that we have identified and explored in this study, we now present a list of what we consider to be the most relevant recommendations to address those issues:

- In order to fixate rural populations, not only will conditions to make these areas sufficiently competitive have to be created, but the opportunities that may arise need to be sufficiently promoted among the local authorities and populations, so that landowners and other stakeholders understand how they could turn apparent constraints into opportunities for development. This means for example knowing the procedures of instruments such as the LIFE+ programme or how to apply for funding through the opportunities foreseen by management plans such as the ITIs.
- It is necessary to involve the private sector as much as possible in the protection of biodiversity. However, companies and other stakeholders will require assistance from the ICNB or other competent entities in devising sustainable projects that are compatible with the conservation interests of individual sites.
- For some cases where competitive economic activity is not possible, it is important to regard public and institutional funding for conservation measures as a payment for important environmental services. Local authorities and the general public need to be made aware of this aspect. Protecting biodiversity is a long-term investment in sustainable development even if direct gains are not immediately obvious.
- The objectives and logic of the concept of Natura 2000 need to be better understood by those more directly related to its implementation and by society in general. Citizens must also be convinced that designation of sites will not lead to a total ban on development. Instead, Natura 2000 should be seen as an

opportunity for promoting new models of development, in particular in the poorer areas. This aspect is inseparable from the image that Natura 2000 currently enjoys at the local level, which is vital for its acceptance and success. In theory, the ICNB is probably sufficiently aware of important differences in environmental ethics and how different perspectives on biodiversity affect communication, but this awareness must translate into practice, i.e., in how compromises and decisions are made and negotiated. This situation illustrates once again the classic gap between academic theory and actual practice under concrete circumstances. Improving the network's image will probably require increasing the number and quality of the human resources currently available to the ICNB, either directly, or through close partnerships with other entities such as the CCDRs or environmental NGOs. This would enable taking simple steps such as:

- Simply accept that Natura 2000 implies certain restrictions and that it takes time and education to build understanding amongst stakeholders about its purpose and logic. Acknowledging this fact is the first step to invest more in education and collaborative procedures.
- Organize workshops, debates and negotiation procedures at the local level, in which landowners and other stakeholders really feel (and are) empowered in decision-making that affects their lives. Written communications should be easily readable so that local people can access their content with ease.
- Seek to construct things in common with local stakeholders, e.g. a common vision of the area. Then develop procedures that include local stakeholders in achieving that common agenda.
- Value and whenever possible put to use local knowledge. The management of natural resources to protect and sustain biodiversity requires labour and skills, including the experience and knowledge of local people. Doing this also promotes acceptance among local populations.

VI

References

Alterra Institute (2005). Image, Implementation, Interpretation and Integration of Natura 2000 in European Perspective. Wageningen, Alterra. Alterra Rapport 1222.1.

Amezaga J., & Santamaria L., (2000). Wetland Connectedness and Policy Fragmentation: Steps Towards a Sustainable European Wetland Policy, *Phys. Chem. Earth (B)*, 25 (7-8), 635-640.

Bennett, G. & Ligthart, S. (2001) The Implementation of International Nature Conservation Agreements in Europe: The Case of the Netherlands, *European Environment*, *Eur. Env.* 11 (2001), 140 –150

Beunen, R. (2006). European Nature Conservation legislation and Spatial Planning: For Better or for Worse?. *Journal of Environmental Planning and Management*, 49 (4), 605-619.

Caillon, S. & Degeorges, P. (2007). Biodiversity: negotiating the border between nature and culture. *Biodiversity and Conservation*, *Biodiversity and Conservation* **16** (10)2919
Commission of the European Communities

CBD Secretariat (2006) *Global Biodiversity Outlook*

Commission of the European Communities (CEC). (2004): Report from the Commission on the implementation of Directive 92/43/EEC on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora, {SEC(2003) 1478} Brussels.

Commission of the European Communities (CEC). (2005). *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Declaration on Guiding Principles for Sustainable Development*, COM (2005) 218 final. Brussels.

Commission of the European Communities (CEC). 2006. *Communication from the Commission – Halting the loss of biodiversity by 2010 — And beyond*. {SEC(2006) 607} {SEC(2006) 621} Brussels.

EEA, (2006). Progress towards halting the loss of biodiversity by 2010, European Environmental Agency Report N° 5.2006, Copenhagen.

EEA, (2006). Urban Sprawl in Europe, the challenge ignored, European Environmental Agency Report N° 10.2006, Copenhagen.

Enters, T. & Anderson, J. 1999, Rethinking the decentralization and devolution of biodiversity conservation, in *Unasylva*, Vol.50, 1999/4

EU, (2000). Managing Natura 2000 Sites: The provisions of Article 6 of the 'Habitats' Directive 92/43/EEC, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

EU, (2005). Integrated Management of Natura 2000 sites: the contribution of LIFE-nature projects, Life focus, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.

Eurosite Workshop (2003) - Natura 2000 'Conflict Management and Resolution' - Parc Interrégional du Marais Poitevin, France - 2-5 April 2003

Figueiredo, E. & Fidélis, T. (2000). *No meu quintal não!* Análise dos movimentos ambientais de raiz popular em Portugal em APS (Org.) *Sociedade Portuguesa, Passados Recentes, Futuros Próximos – Actas do IV Congresso Português de Sociologia*, Lisboa: APS

Fidélis, T. (2001) Planeamento Territorial e Ambiente – o caso da envolvente á Ria de Aveiro, Principia Publicações Universitárias e Científicas, Estoril.

Fidelis, T. (2005) "Integrating environmental issues into the Portuguese planning system – 10 years of emerging challenges and persistent problems", A. Kungolos, C. Brebbia & E. Beriatos (Ed.), *Sustainable Development and Planning II*, Southampton, WIT Press, 1, 337-346.

Fidélis, T. & Sumares, D. (2007) Nature Conservation and Urban Development Control in the National Portuguese Planning System – a new impetus against old praxis?. In XXI Annual AESOP (Association of European Schools of Planning) Conference, Planning for the Risk Society, Naples 11-14 July.

Flynn, B. (2000) Is local truly better? Some Reflections on sharing environmental policy between local governments and the EU. *European Environment*, Eur. Env. 10 (2000), 75 – 84

Gibbs, D., While, A. & Jonas, A., (2007) Governing nature conservation: the European Union Habitats Directive and conflict around estuary management. *Environment and Planning, A*, 39, 339-358.

Haaren, C. & Reich, M. (2006) The German way to greenways and habitat networks *Landscape and Urban Planning* 76 (2006) 7–22

ICNB (2006a) *Plano Sectorial da Rede Natura 2000*. Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade (ICNB). January 2006.

ICNB (2006b) *Plano Sectorial da Rede Natura 2000- Relatório de Ponderação da Discussão Pública*. Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade (ICNB). July 2006.

Jordan, A., Wurzel, R. & Zito, A. (2003): *New Instruments of Environmental Governance: Patterns and Pathways of Change*, Environmental Politics 12.

Jordan, A. & Liefferink, D. (2004): *Environmental Policy in Europe: The Europeanization of National Environmental Policy*, London.

Kalamandeen M. & Gillson L. (2007). Demything “wilderness”: implications for protected area designation and management, *Biodiversity and Conservation* 16(1), 165-182.

Krott, M. (2000) *VOicing Interests and ConcErns: NATURA 2000: An ecological network in conflict with people*. *Forest Policy and Economics* 1 (2000), 357–366

Millennium Ecosystem Assessment (MA), (2005). *Ecosystems and Human Well-being: Biodiversity Synthesis*. World Resources Institute, Washington, DC.

Manuel Costa Lobo, (1990). *Planeamento Urbano em Portugal*. *Sociedade e Território*, 21, 8-17.

Norton, B. G., (1991) *Toward Unity Among Environmentalists*. Oxford: Oxford University Press.

Larrère R. & Larrère, C., (2007) *Should nature be respected?*. *Social Science Information*, SAGE Publications, 46(1), 9–34.

Leopold, A. (1949) *A Sand Country Almanac*. Oxford: Oxford University Press.

LIFE, (2004). *LIFE Focus / LIFE-Nature: communicating with stakeholders and the general public – Best practice examples for Natura 2000*, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

Palerm, J., (2006). *The Habitats Directive as an Instrument to Achieve Sustainability? An Analysis Through the Case of the Rotterdam Mainport*. *European Environment*, 16, 127–138.

Papageorgiou a, Ioannis N. & Vogiatzakis B. (2006), *Nature protection in Greece: an appraisal of the factors shaping integrative conservation and policy effectiveness*, *Environmental Science & Policy* 9 (2006), 476 – 486

Putnam, R. D. (1993) *Making Democracy Work. Civic traditions in modern Italy*, Princeton NJ: Princeton University Press.

Rosa, H., & Silva, J., (2005). *From Environmental Ethics to Nature Conservation Policy: Natura 2000 and the Burden of Proof*. *Journal of Agriculture and Environmental Ethics*, 18, 107-130.

Schenk, A., Hunziker, M., & Kienast, F. (2007) Factors influencing the acceptance of nature conservation measures—A qualitative study in Switzerland, *Journal of Environmental Management* 83, 66 –79

Scholl, B. & Chilla, T. (2005) Discursive constructions of ‚Nature’ and ‚Space’ within the multi-level implementation process of the EU Habitats Directive. In 3rd ECPR-Conference, Budapest, 8-10 Sept. 2005.

Implementation of Sustainable Development at local level, a critical review through the Natura 2000 Network in Portugal, in: *Instituting sustainable development. Adaptation, professionalization, standardization.* Faculté des Sciences Juridiques, Politiques et Sociale de Lille 2.

Stenmark, M., (2002) The relevance of Environmental Ethical Theories for Policy Making, *Environmental Ethics* 24 (2002), 135 – 148.

Takacs, D. 1996. *The Idea of Biodiversity: Philosophies of Paradise*. The Johns Hopkins University Press: Baltimore and London.

Thompson, R. & Starzomski, B., (2007) What does biodiversity actually do? A review for managers and policy makers. *Biodiversity and Conservation* 16, 1359–1378

UNAC (2007), *Seminário Rede Natura 2000 no contexto da política de desenvolvimento rural: Ponto de situação e perspectivas*, 14 de Novembro de 2007

Unnerstall H., (2006) ‘Sustainable Development’ as a Criterion for the Interpretation of Article 6 of the Habitats Directive, *European Environment*, Eur. Env. 16 (2006), 73–88

Weber, N. & Christophersen, T. (2002) The Influence of Non-Governmental Organisations on the Creation of Natura 2000 During the European Policy Process,” *Forest Policy and Economics* 4 (2002), 1–12.

Van Apeldoorn, R. (2006) Implantation of the Birds and Habitat Directives: some lessons to learn Alterra, Centre Landscape, Wageningen University and Research, *12ème Forum des gestionnaires – Paris, Vendredi 17 mars 2006*

VII

Annexes

Annex A

Interviews – Scripts and Transcripts

Script 1 – Municipalities

1- O que é que entende por Desenvolvimento Sustentável e como é que acha que pode ser implementado na prática?

2- Na sua opinião, quais são as razões principais para se (querer) proteger a biodiversidade, e em que medida é que estas se enquadram na implementação do Desenvolvimento Sustentável?

3- Qual é a sua opinião sobre a Rede Natura 2000? Pensa que é um instrumento eficaz para atingir os objectivos a que se propõe? Considera que a área que a RN2000 ocupa no território do seu município é demasiado extensa? Porquê?

4- Como caracteriza o desempenho da sua autarquia no processo de implementação da RN2000, e como tem sido a colaboração com o nível central? Como é que está decorrendo o processo da incorporação das orientações do Plano Sectorial RN2000 na revisão do PDM?

5- Que limitações vê na RN 2000? Como é que estas poderiam ser superadas na sua opinião?

6- Qual foi o envolvimento do município da delimitação da RN2000? Como encarou (e encara) a designação desta zona como parte integrante da RN2000? Considera que o estatuto de zona RN2000 representa um entrave ao desenvolvimento económico e social do seu concelho? Porquê? Acha que esta questão é vista da mesma forma pela população do concelho?

7- Como é que avalia o grau de conhecimento da população local acerca da designação RN2000 e das suas implicações práticas?

Transcrição da entrevista a Miguel Capão Filipe, vereador do ambiente da Câmara Municipal de Aveiro

1.1. O que é que entende por Desenvolvimento Sustentável?

Nós consideramos que Aveiro já alcançou um estado de maturidade nas questões de ambiente e de DS. É uma cidade [...] com uma qualidade de vida por todos reconhecida e com uma classe média rara em Portugal. Quando falo em classe média é uma sociedade com meios informáticos, económicos, sociais, e de facto com habilitações que permitem essa mesma informação, e por consequência a nossa posição de sustentabilidade já não é tanto o ‘b a b’ das questões ambientais, porque isso todos queremos e sabemos e está em curso, água, a qualidade do ar etc. etc., mas ao conceito da sustentabilidade no sentido de intersecção ou de coordenação com o ambiente, com o social, com o...enfim, com a mobilidade, com os aspectos culturais, a saúde, e as medidas de saúde pública, isto é, devemos encarar a sustentabilidade não como um factor isolado em termos ambientais mas como algo mais vasto e que significa a intersecção com quatro ou cinco vectores em linha recta, e que permitam precisamente nós uma vez herdando determinado tipo de circunstância transmiti-lo à geração seguinte mas com uma coerência de S entre os diferentes sectores porque não se podem ser dissociados e devem ser feita a sua função precisamente com essa intersecção.

1.2.– E como é que acha que pode ser implementado na prática? O que é que acha mais importante fazer?

[Para a implementação do DS] devemos sempre insistir nos aspectos formativos e informativos e no sistema educativo. Acreditamos que as gerações que seguintes vêm sempre melhor preparadas do que as gerações que estão em vigor, e por consequência a nossa grande aposta deve ser formar os jovens de amanhã com este tipo de circunstância.

A geração adulta actual ainda está no meio da ponte. Veio de um período em que realmente [...] ainda houve alguma falta de respeito pelas questões de A e da S, entretanto já bebeu dessa mesma política mas enfermou de ter sido testemunha – o que por um lado foi bom – de determinado tipo de agressões. As novas gerações têm agora uma formação logo de raiz, em que faz parte do comportamento individual como saber ler, e saber escrever etc., o saber ser amigo do ambiente. E por consequência terão um trajecto de vida, precisamente 100% com eco-responsabilidade, ou pelo menos deve ser esse aquilo que pretendemos.

Mais do que 1 milhão, ou 2 milhões, ou 3 milhões para cumprir o ambiente, é a formação de cada indivíduo que tem que sem a qual não se conseguirá nada e que portanto tem de ser a nossa grande aposta [...] e é a soma desses comportamentos que não tem preço.

3- Qual é a sua opinião sobre a Rede Natura 2000? Pensa que é um instrumento eficaz para atingir os objectivos a que se propõe?

Bem, pelo menos temo-la, mais vale ter esse instrumento do que não ter, não é? Porque isso é fundamental. E julgo também que sim, sobretudo se em determinadas zonas não haja interesses, a nível de exigir com a administração central. Em determinadas zonas do país ainda não se sabe ter uma mão forte que controle os interesses, isto é, ainda estamos em Portugal a viver uma coisa que eu chamaria de capitalismo selvagem em determinados sectores económicos que interessava meter um travão. Por exemplo eu sou uma pessoa de direita, mas curiosamente o capitalismo selvagem cresce quando a esquerda está no poder porque é mole demais em relação a outros interesses, porque ofuscam-se com as questões económicas, ou enfim, outro tipo de questão...e muitas das vezes faz-se este tipo de documentação [legislação] mas depois lá vem os PINs, os projectos de interesse nacional... e quando se quer, enfim, guarda-se na gaveta, tou a falar do Algarve, em relação à costa do Alentejo, ou o Alqueva...O documento é interessante mas devia corresponder a quem o regulamenta e o coloca em acção uma maior firmeza na respectiva aplicação. E por outro lado, penso que este tipo de documentação em Portugal é muito ditatorial. Isto é, nós temos que considerar que o ser humano tem também direitos de usufruto da sua própria circunstância e da sua natureza... e se por um lado muitas das vezes há o '8', em que enfim, acontecem alguns atentados, por outro lado em algumas áreas é-se extremamente fundamentalista e não se deixa por exemplo o ser humano usufruir da natureza como usufruía desde a pré-história. Ou seja, neste tipo de coisas não devemos andar nem no '8' nem no '80'. De repente, pode aparecer um prédio de 30 andares e de repente a pessoa vem e nem pode calcar aquilo, quando um cão ou um gato, ou um não-sei-o-quê, pode.

Seria preferível uma protecção mais moderada mas que tivéssemos a certeza que era efectiva. Acho que em Portugal anda-se muito no '8' ou no '80', não é? E isto para mim não devia ser essa a circunstância [...] Vamos do proibido para prédios, do proibido para prédios, não é? Negar completamente os interesses económicos do capitalismo selvagem, mas por outro lado também considerar que a pessoa humana faz parte da biodiversidade...Eu sou a favor de medidas de maior moderação, mas que dessa moderação se tivesse a certeza que era prático, não é?

[E se essa moderação não representar um grau suficiente de protecção para atingirmos os objectivos de sustentabilidade?]

Não, primeiro tá o planeta, isso é mais que óbvio, não é? Não podemos...já chega o que fizemos! Mas é possível, é porque eu não acredito que países como a Inglaterra, os Estados Unidos etc., que sejam nabos, não é? Nós temos a legislação mais forte, mas somos se calhar os que cumprimos menos.

Ainda estamos na fase, em termos de política de lei ambiental, na fase repressiva. Não na fase de alguma liberalidade porque o ser humano se vai comportar bem...

[E acha que essa fase repressiva será eficaz em produzir uma consciência ambiental genuína, ou que as pessoas fazem porque têm que fazer e não têm alternativa?]

Eu diria que é genuína porque hoje em dia temos o impensável, pessoas, enfim, de lugares mais periféricos que se levantam pelas questões ambientais, portanto isso já é um facto transversal a toda a sociedade portuguesa, e que já mesmo nos não formados, já está no

sangue a defesa das questões ambientais, e vemos nos locais mais periféricos do país, se querem meter um aterro ou isto ou aquilo, o que hoje em dia já fazem. Pode haver alguns casos de manipulação, mas a maior parte é espontânea.

[Quando falou da falta de uma mão mais forte para controlar os interesses, essa mão mais forte seria a nível do governo central?]

Sim, é uma postura da administração central...e regional, onde os processos são legalizados, não é?

[E como é que essa mão mais forte se articularia com o nível autárquico, uma vez que os interesses ao mesmo tempo são locais, não é?]

E local, e local, é. A nível destas três matérias... embora a maior parte desta legislação talvez infelizmente não está ligada ao poder municipal, tá ao poder intermédio, o regional e o nacional. Provavelmente até deveria acontecer o contrário, quando se fala no fenómeno da regionalização e sobretudo da descentralização, a passagem de determinado tipo de competências para os órgãos de proximidade, e alguns também poderão ser permeáveis aos interesses, mas pelo menos são julgados pela população vizinha e próxima. E provavelmente uma das questões seria reforçar na área do ambiente o poder municipal.

[Mas não acha que por outro lado a nível local o poder poderia ser mais susceptível de ser influenciado por interesses, no sentido que possivelmente uma administração central teria mais objectividade e mais distanciamento para não se deixar afectar tanto pelos interesses que na sua maior parte são locais?]

Mas é menos fiscalizada. Se por um lado acontece isso, por outro lado a fiscalização do município é à porta, tem uma fiscalização de proximidade. Para além de que teoricamente a postura de alguém que dirige o município é a de ‘vestir a camisola’, ao passo que esses não ‘vestem a camisola’, às vezes nem sabem aonde é que fica. Teoricamente, estando de boa fé, veste a camisola do município e sabe verdadeiramente se aquilo interessa, se não interessa, conhece aquilo desde pequeno, e portanto tem mais conhecimento de causa.

[Em relação ao envolvimento das populações locais na implementação da RN2000. Havendo uma mão mais forte da parte da administração, como é que isso se articula com uma participação pública efectiva e com uma real adesão aos objectivos de conservação?]

Nós temos uma tradição de pouca participação. Nós curiosamente temos um regime democrático de 30 anos, mas ainda não temos um nível de participação activa, proactiva, na construção do futuro. Provavelmente tem a ver com o nível médio cultural, de habilitação literária. Quando chegarmos a uma fase de diferenciação intelectual média, já poderá haver melhores sistemas de participação neste tipo de documentação, porque neste momento quem participa é uma elite, isto é discutido ao nível de elite. Mesmo que seja colocado numa página de Internet, etc., não nos podemos esquecer que não é a média portuguesa.

[Acharia portanto a média portuguesa pouco preparada para participar nesse debate?]

Sem dúvida, sem dúvida [...] Nós temos pobres e ricos, e aquilo que temos como classe média portuguesa vive no litoral e nas cidades, mas não é mais do que isso. Basta andarmos 5 km ao lado das cidades, e não temos habilitação suficiente para entrar proactivamente neste tipo de participação.

[Falou há bocado que as pessoas têm o direito de usufruir das suas circunstâncias, não é? Acha que as pessoas que estão nestas áreas de protecção, e que têm de cumprir regras e fazer a sua vida de acordo com as restrições que são impostas, e que não tiveram oportunidade de participar nos processos que levaram àquele estatuto, realmente aderem e se identificam com os objectivos?]

De facto, a metodologia deveria, enfim, tentar ter êxito nessa matéria porque a adesão é muito melhor quando há participação e a compreensão daquilo que se está a cumprir. É um defeito.

[Portanto isso teria sido um erro na implementação?]

Sim...Não é um erro porque eu penso que mesmo que fosse feito a melhor tentativa de participação dos cidadãos, como a questão é estrutural na própria cultura, o que se fez foi o possível no actual estado e nível de habilitações da população portuguesa.

[Portanto mesmo que tivessem dado mais oportunidades de participação, e mais cedo sobretudo, que mesmo assim o resultado seria o mesmo?]

O resultado seria o mesmo, é. São as elites, são as elites que participam neste tipo de situações... agora nós temos que confiar é nisso, é um certo corporativismo, que os representantes, que o presidente da câmara saiba por nós, que as universidades locais saibam por nós, portanto há uma relação que tem de ser de confiança, que enfim, que as pessoas de especialidade saibam fazer as coisas por nós, quando falo “por nós” [quero dizer] pela maior parte da população. Tem que ser. É a realidade, não é? Não estamos nos países nórdicos, onde se calhar acontecia uma coisa destas, fogo, havia debates, workshops, movimentos nas juntas...

[Mas se a população local vê aquilo como uma imposição para a qual não participaram, será que vai de facto cumprir as orientações?]

Vai. Vai. Mas vai sobretudo se isso for usado no sentido do benefício, é um bocado como a fiscalidade justa. Por exemplo eu não duvido que não havia fuga aos impostos se as pessoas percebessem para que é que servem os impostos. E se dissessem: “Olhe o seu imposto serviu agora para ter um novo autocarro, ou para ter aqui um metro de superfície, ou para construir isto ou aquilo...”, estávamos todos a pagar. Portanto se isto servir para alguma coisa em que o munícipe, que apesar de ter pouca participação proactiva na elaboração deste documento, se verificar que tem como consequência desse documento alterações qualitativas na sua vida, com certeza que vai aderir a ele. Exemplos tão simples como estes: [...] Se as raposas como na minha infância já são vistas quase na cidade de Aveiro, quer dizer, uma pessoa ao ter conhecimento disto diz: eh pá, alguma coisa tá a mudar. Estamos a voltar ao fim do séc. XIX ou início do séc. XX, em pleno séc. XXI. O

que tem que ser agora feito é fazer sentir ao cidadão que está a cumprir, quais os efeitos desse mesmo cumprimento, e então ele considera justa a lei, porque uma vez aplicada tem consequências positivas e que lhe afectam para melhor a qualidade de vida. Isto é que são leis justas.

[Mas acha que o agricultor, o cidadão comum está a assimilar isso assim?]

Nem que seja da maneira mais errada. Quando as pessoas virem animais que tinham desaparecido vão pensar: “fogo, estes gajos não apareciam aqui há 50 anos!”

Transcrição da entrevista a José Eduardo Alves Valente de Matos, Presidente da Câmara Municipal de Estarreja

1- O que é que entende por Desenvolvimento Sustentável?

O município de Estarreja é um bom exemplo do que não foi desenvolvimento sustentável em que [referindo-se à instalação e exploração do complexo petroquímico] não houve o mínimo de preocupação com as questões ambientais. Era só economia, economia, economia. E nem sequer havia preocupações sociais, apesar de Estarreja e as suas populações terem passado por períodos economicamente interessantes. Conclusão: é possível de facto ter-se uma sociedade que vive feliz, e que vive com bons patamares, mas que de facto não é sustentável, não tem continuidade. Foi o que aconteceu com Estarreja, a qual está a atravessar uma fase de transição tremenda, depois de reestruturações e downsizing brutais que diminuiriam muito o emprego. [...] Hoje temos empresas químicas que lentamente se foram adaptando às realidades técnicas e legislativas, e que propiciam empregos interessantes, mas que nada têm a ver com a escala e dimensão do passado. Ambientalmente, há aqui um trabalho inacabado – e provavelmente inacabável de recuperação, até porque de facto foi muito tempo a fazer asneiras e muito pouco tempo para recuperar, e então devo dizer que essa não é propriamente uma prioridade das empresas, e também não vejo que seja uma prioridade nacional, se não, a bem ou a mal ela já estaria consolidada. [...] O tal triângulo do DS, enfim, toda a gente percebeu que é a única forma de nós conseguirmos ter, enfim, a viabilidade.

1.2. -Como é que acha que pode ser implementado na prática, o que é que é mais importante fazer?

Há várias coisas: educação, cultura... As pessoas têm que perceber que não há outra forma. Estarreja é um belíssimo exemplo disso. Se nós continuássemos nesse modelo, não íamos para lado nenhum. Segundo lugar, a questão da legislação e fiscalização: [...] é necessário regulamentar os interesses, as técnicas, as emissões, os cuidados a ter, etc., e por outro lado fiscalizar. Estes dois aspectos estão interligados e não se podem separar. Por um lado cultura, e pelo outro leis e fiscalização.

2- Na sua opinião, quais são as razões principais para se (querer) proteger a biodiversidade, e em que medida é que estas se enquadram na implementação do Desenvolvimento Sustentável?

As razões são todas e são uma só. De facto, o nosso planeta *é* a biodiversidade, e portanto se não formos capazes de perceber isso e se dissermos que há aqui uma supremacia do Homem em relação as restantes espécies, estamos obviamente a desequilibrar o planeta e estamos necessariamente a acabar com aquilo que é o planeta. Acho que é uma questão que é tão evidente que me faz lembrar da ideia de Deus, é tão evidente mas ninguém vê. E portanto é uma espécie de deus, o deus da biodiversidade, mas enfim, por acaso este deus vê-se. [...] É evidente que esse sentido de nós preservarmos a biodiversidade, tem este peso fundamental, mas por outro lado não pode esquecer da importância da base económica do DS. Se as pessoas não tiverem que comer, vão comer os pássaros, ou os animais, ou as plantas, ou o que quer que seja. O nosso planeta ainda contém dentro de si inúmeras realidades profundamente desequilibrados e que geram depois potenciais e reais problemas no que toca ao equilíbrio ambiental e à biodiversidade. Isto é, nós temos de ser capazes – estamos a falar da Europa – de manter um determinado padrão e modelo de vida, que às tantas não é acompanhado noutras zonas no mundo. Isto é, enquanto fizemos na Europa inúmeros progressos incríveis em matéria ambiental, não conseguimos resolver a maior parte dos problemas que nós temos em grande parte do mundo. Por melhores que nós possamos ser aqui, se não formos capazes também de intervir lá, no sentido de alcançar equilíbrios económicos, nós não vamos conseguir nunca resolver os problemas ambientais, porque de facto as pessoas são “obrigadas” a utilizar os meios naturais para sobreviver.

3- Qual é a sua opinião sobre a Rede Natura 2000? Pensa que é um instrumento eficaz para atingir os objectivos a que se propõe?

Bem, eu acho importante haver uma Rede Natura, acho muito importante, até porque nós ainda não atingimos um estado de cultura e de educação como falei há pouco, nem em termos de capacidade de cumprir as nossas leis como devíamos. Temos realmente que assumir que a solução é criar zonas que manifestamente possam ficar à margem de qualquer tentativa de alteração. Portanto acho a ideia ótima e acho que hoje já se começa a perceber a importância que isso tem. [...] Temos um bom exemplo disso em Estarreja, que é o projecto BioRia, que no fundo tem permitido duas coisas muito interessantes...e é uma espécie de ovo de Colombo...tudo o que lá está, lá estava. Nós só tivemos o cuidado de dizer que está ali, vamos explicar o que está ali, vamos ver bem o que está ali, e no fundo isso propiciou a valorização daquele elemento e permitiu que houvesse uma retoma de uma relação com Ria que já se tinha perdido. Permite às pessoas redescobrirem a sua própria terra, fazendo-as retomar ligações que já se tinham perdido há muito. O exemplo da BioRia é importante para vermos como a RN é importante, mas é importante só se tiver projectos que depois lhe dêem vida, porque se não, de pouco ou nada vale. Podemos fazer 154 Redes Naturas, ou Super Naturas, ou Redes Sobrenaturais, que nada serve sem intervenção humana.

[Mas o princípio da RN2000 é esse mesmo: integrar os objectivos de conservação com os de desenvolvimento económico e social]

Mas aonde é que isso está? Aonde é que está o Plano Sectorial?

3.2. Considera que a área que a RN2000 ocupa no território do seu município é demasiado extensa? Porquê?

Não sei dizer se é demasiado extensa, sei que ela é... desequilibrada. Quando se define a divisória entre duas propriedades, há sempre o cuidado de ouvir as pessoas. E isto é um cuidado elementar de sabedoria popular, porque isto permite que no dia seguinte não haja conflitos de propriedades. Sabem onde começa uma linha e acaba a outra. Bom, e esta sabedoria popular infelizmente não foi usada no que toca à delimitação da RN, porquê? Porque um dia chegou aqui alguém do ICN, e olhou em volta. Foi alguém que veio cá de Coimbra, e que se pôs numa zona mais elevada, olhou e definiu mais ou menos, aquilo que seriam as delimitações. E obviamente, não falou com os vizinhos, e os vizinhos são as pessoas que estão lá todos os dias. Ora, se as pessoas não perceberem o que ali está, ou o que passou a haver ali. Se não lhes for explicado isso, e se não houver diálogo também entre vizinhos, alguma coisa está aqui errada. As pessoas não entendem e, obviamente não respeitam. Devia ter havido aquele tal cuidado de dialogar e tentar ajustar àquilo que são os valores efectivamente a preservar. Não é a preservar muito que se garante o fundamental, é preservar é bem. Quem concebeu o plano provavelmente estaria à espera que depois quem viesse ao terreno tivesse o bom senso de enfim, ponderar o que é que está aqui em causa. É termos muita Rede Natura? E Portugal tem muita Rede Natura. E nesse cenário tenho que admitir que [em Estarreja] teremos alguma Rede Natura, não temos muita, temos alguma Rede Natura que de facto está classificada como e que não o é. E portanto, originamos essa dificuldade de as pessoas a perceberem como uma violência, porque no fundo está a impor uns constrangimentos fortíssimos. [...] Com 30% do nosso território a área RN ultrapassa muito a nosso espaço industrial. Isto não justificava outra abordagem? Ninguém gosta mais da nossa terra do que nós, e eu acho que vir cá uma pessoa fazer isto, quer dizer, enfim, eu não gosto de dizer que é falta de respeito quando as pessoas cumprem ordens, mas no mínimo é falta de sensatez. Quer se queira quer não, estes processos de sustentabilidade, estes processos de nós ganharmos aqui espaço pra implementar os projectos ambientais, tem que ser um projecto participado, democrático diria até.

[Mas sente que a população local está habilitada e preparada a participar nesse tipo de discussão e debate?]

Tem que estar, tem que estar. Porque foram essa população local e os seus antepassados que de facto contribuíram para que a Ria fosse hoje o que é. Se não fossem eles a construir os braços da Ria, a RN nunca viria até aqui. Esta relação humana tem que ser garantida assim, e por isso as pessoas tem que ser ouvidas.

[Um argumento típico contra isso é que mesmo dando mais espaço de participação à população local, ela não o aproveitaria por (1) não ter interesse e por não ter hábito de participação democrática e (2) por não se sentir habilitada (por falta de conhecimentos, etc.) e portanto não poder dar um contributo significativo ao debate.]

O processo sendo assim nunca vamos ouvir as pessoas. Acho o raciocínio completamente errado, completamente errado. Por esse andar nunca tínhamos tido democracia: “As pessoas não sabem votar, olhe o senhor venha cá votar, como não sabe, ninguém vota”, quer dizer, ficávamos na mesma, num regime ditatorial.

4- Como caracteriza o desempenho da sua autarquia no processo de implementação da Rede Natura 2000 e a necessária colaboração entre o nível nacional e local?

Na discussão pública do plano sectorial, nós fizemos uma série de propostas, e no fundo mandaram-nos para o tecto, não ligaram nenhuma. Há uma série de factores de ameaça [no PSRN] que no fundo se mantém rigorosamente todos, não houve nenhuma alteração. [...] A intervenção local da administração nacional quase não tem existido, o que nós notamos da parte da entidades é uma fiscalização, um policiamento, mas não intervenção de facto física.

4.2- Como está decorrendo o processo da incorporação das orientações do Plano Sectorial RN2000 na revisão dos PDMs?

Nós para já temos o nosso PDM em revisão. Acusamos a falta de articulação com o ICN em relação às orientações. Fazem o que querem naquilo. Não ligaram nada ao conjunto de propostas de intervenções que apresentámos.

O nosso PDM vai numa fase relativamente adiantada. Todas as outras entidades já se pronunciaram. Quem falta? O ICNB. Agora estamos à espera deles. Da parte do ICNB há uma falta de definição de critérios de actuação que depois no fundo implica que não haja indicações. Portanto até hoje, o ICN ainda não se pronunciou sobre o nosso PDM, vai ser à parte, portanto um tratamento especial.

[Um das competências da CCDR seria acompanhar o processo de revisão e garantir que este está a incorporar as orientações de gestão do PSRN...]

E está a acompanhar, mas garantir, como é que se garante? Garante-se através do ICNB, mas o ICNB não está a participar, ou participa dizendo: “Eu venho cá, mas eu não sei nada, vocês têm de perguntar lá para Lisboa.”

5- Que limitações vê na RN 2000? Como é que estas poderiam ser superadas na sua opinião?

Importa é fazer de facto o casamento entre a intenção óptima que lhe subjaz e a realidade que temos, seja a realidade física, humana, cultural, e esse casamento ainda não foi feito. Por sua vez, importa dar-lhe uma dimensão física, uma dimensão operacional, e no fundo ainda não conseguimos saltar do plano sectorial para o início de intervenções que são determinantes. E em terceiro lugar, assumir que essa necessidade de operacionalização passa de facto por haver aqui uma articulação entre quem interage na Ria de Aveiro.

6.3- Considera que o estatuto de zona RN2000 representa um entrave ao desenvolvimento económico e social do seu concelho?

Se forem tomadas medidas como as que nós referimos, não. E julgo que é uma janela de oportunidade fantástica nós termos a possibilidade de utilizar a natureza como forma de reinventar o próprio município, e sobretudo permitir uma viragem no que toca àquilo que era a imagem de um município como o de Estarreja.

6.4. - Acha que esta questão é vista da mesma forma pela população do concelho?

Ainda não, porque de facto as coisas são feitas por uma pessoa que chega aí, não diz quem é, não dialoga, não faz participar, não demonstra, não explica. Quando as coisas se explicam, como foi o caso do projecto BioRia, pessoas acharam fantástico como era possível ter uma riqueza tão grande e não a conhecer.

[Tem havido licenciamento de projectos dentro da área classificada?]

Não, não. E a intenção é precisamente essa, que não haja, e que haja o tal pacto: “Não se construa ali, vamos preservar aquela zona”.

[Por acaso teoricamente, a intenção não é que não haja licenciamento, mas que este tome em consideração os objectivos de conservação...]

Sim, pois, aliás é bom que haja ali algumas estruturas de apoio, é bom que elas se venham a criar. Lá está, na prática, tem que haver ali intervenções que criem condições para as pessoas lá irem, para que possam fruir. Quer dizer, de nada nos vale ter uma RN se não formos capazes de a ver, de a entender, de a fruir, e de viver com ela.

[E fora da zona classificada, nas envolventes, processos de licenciamento têm tomado em consideração a proximidade e a sensibilidade das envolventes?]

Têm, têm. Hoje nós sabemos que temos ali aquele potencial, e mesmo não tendo a RN, nós sabemos que esta relação com a Ria não se estabelece construindo barreiras, mas sim construindo pontes.

Transcrição da entrevista a Joaquim Baptista, Vice-Presidente da Câmara Municipal da Murtosa

1- O que é que entende por Desenvolvimento Sustentável? Como é que acha que pode ser implementado na prática, o que é que é mais importante fazer?

Para mim DS é algo que faça coexistir de forma o mais possível harmoniosa o ambiente, como a base de tudo, e as pessoas, como ocupantes de um território. Durante muitos anos os autarcas foram sempre associados a ‘amigos do betão’, em que o desenvolvimento de uma região se media pelo número de casas que se construíam, e particularmente pela altura que os prédios tinham. Hoje, esse tipo de desenvolvimento está claramente votado ao

abandono. A Murtosa não tem pressão imobiliária, e a estratégia de desenvolvimento do concelho da Murtosa não passa pelo desenvolvimento em termos da criação de novos perímetros urbanos. A Murtosa tem neste momento mais fogos habitacionais do que habitantes, muitos mais. A Murtosa tem grandes zonas de algumas freguesias completamente votadas ao abandono, encerradas, fruto do êxodo migratório da década de 60 e de 70. Nós temos hoje cerca de 10 mil habitantes, em 1960 tínhamos cerca de 19 mil habitantes, ou seja temos metade da população. Isto demonstra que não é propriamente uma necessidade para nós o espaço habitacional. [...] A nossa estratégia de desenvolvimento passa por promovermos aquilo que é a nossa especificidade e um recurso natural. Durante muitos anos a Murtosa chorou sobre leite derramado. Tem 84% do nosso território em REN, a Rede Natura 2000 ocupa-nos praticamente 70%... e vivemos um bocado a lutar contra aquilo que são factos, e que não devem ser. Então como é que nós podemos transformar aquilo que aparentemente são constrangimentos em potencialidades? E aí é que surge o meu entendimento do DS. DS é nós conseguirmos potenciar à fruição humana aquilo que é o recurso nacional. [...] DS é poder existir, e existir com qualidade de vida, num espaço que pelas suas características merece ser preservado. [A articulação com a vertente económica] é que é o grande desafio, o grande problema. Falar de ambiente, falar de pessoas a fruir do ambiente e esquecer que as pessoas precisam de recursos para sobreviver é um bocado complicado. Aí surge um problema, que tem a ver com a questão razoabilidade de implementação. [...] O que é que do ponto de vista económico nós podemos gerar? Associar o ambiente ao turismo. Como é que o ambiente gera turismo? Gera porque é um recurso, porque é procurado. Há ali um habitat, um espaço único do ponto de vista ambiental que se pretende usufruir. Como posso usufruir dele? Muito bem, de determinada forma, equilibrada e sustentada. Do ponto de vista económico como é que a comunidade local capitaliza recursos para poder existir com esta fruição do ambiente. Com o apoio da retaguarda natural. Com uma estrutura capaz, em torno do ambiente, que possa haver alojamento, que possa desenvolver a sua especificidade em termos de passeios turísticos, de visitas guiadas, de um conjunto de actividades que são geradoras de recursos financeiros, e não são penalizadoras em termos ambientais. O equilíbrio é difícil, porque para haver um equilíbrio entre o ambiente e a economia é preciso que haja um padrão de razoabilidade, e eu costumo dizer que a razoabilidade não está regulamentada, e apelar à razoabilidade é muito difícil, porque é muito relativa. [...]

Durante muitos anos em Portugal, o ambiente foi o parente pobre, e em determinada altura em determinados espaços do território passou-se do '8' para o '80', para uma visão cega, de que preservar o ambiente é o não intervenimento. Preservar é manter distante da espécie Homo Sapiens este determinado território. Assim é que se preserva. Hoje felizmente, já se começa a sentir algumas tendências, em organismos públicos pelo menos, de que preservar pode ser intervir de uma forma cuidada, de uma forma qualificada, num espaço que é sensível mas que precisa, para existir e para manter as suas características, de intervenção humana, e a Ria de Aveiro é um desses espaços. [...]

Temos que ter uma política séria de ordenamento, em que as questões ambientais têm que ser parceiras. Não podemos continuar a dissociar e a transformar o ordenamento como um inimigo do ambiente e o ambiente como um inimigo do ordenamento. Ou seja, o ambiente faz parte do ordenamento. É aquilo que eu dizia de alguma razoabilidade, tem que haver uma parceria entre estas duas sensibilidades. Os territórios têm que naturalmente evoluir, tem que haver sustentabilidade económica em espaços naturais e sustentabilidade económica nas políticas e intervenções humanas. Agora que essa intervenção humana seja naturalmente qualificada pela vertente ambiente.

2- Na sua opinião, quais são as razões principais para se (querer) proteger a biodiversidade, e em que medida é que estas se enquadram na implementação do Desenvolvimento Sustentável?

A biodiversidade é uma necessidade. O homem despertou para a necessidade de preservar o ambiente, nas suas mais diversas vertentes. De que forma é que ela pode ser enquadrada no DS? Não pode, deve. Eu continuo a dizer: Isto não é um constrangimento, é uma virtude. Termos um território com uma biodiversidade por excelência é uma virtude. Ora de que forma essa virtude pode fazer parte do nosso quotidiano?

[Mas porque é que essa biodiversidade é uma virtude e porque é que deve ser protegida?]

Porque é um recurso único. Todos os recursos únicos devem ser protegidos. A biodiversidade deve ser protegida enquanto um património. Sabemos que o planeta evolui, que os ambientes evoluem, sabemos que a realidade do amanhã não será a de hoje. Nós temos um legado ambiental, enquanto seres humanos, enquanto esta geração, e outras gerações, devem ter essa preocupação: ter um legado ambiental, e transportá-lo para as gerações futuras, ter essa obrigação. Agora o problema é: De que forma é que nós podemos proteger aquilo que consideramos ser um legado e um recurso único e existindo? [...] Mas tem que haver equilíbrio. Quando apresentaram o Plano Sectorial para a RN2000, caracterizaram no território da Murtosa cento e tal espécies, e associaram a essas espécies um conjunto de medidas de protecção, e algumas delas eram, para mim, francamente lesivas para a existência da actividade económica [deu como exemplo a captura de bivalves, emprego de cerca de 800 pessoas do concelho]. E eu disse [na discussão pública]: “eu vejo aqui à volta de 100 espécies caracterizadas e associas a um conjunto de medidas para a sua protecção. Não sendo biólogo, há uma espécie que não me parece aqui caracterizada, e que não vejo nenhuma medida de protecção à sua existência no concelho da Murtosa, que é o Homo Sapiens”. Quer dizer, isto gerou alguma risada e algum desconforto. Mas eu próprio sentia-me desconfortável com a forma redutora como aquilo era apresentado. A importância da biodiversidade é muita. De que forma é que ela pode coexistir num processo de DS? Esse é o desafio colocado a todos nós. [...] Não me digam que é demagogia, estou certo que é possível, porque já foi possível no passado. A biodiversidade não surgiu agora de repente, nós não tivemos nenhuma génese de concepção momentânea, quer dizer, se já existiu temos que colher alguns ensinamentos do passado. Eu acho que às vezes, o maior desrespeito que nós temos pela natureza é julgar que ela própria não se adapta à nossa exigência.

3- Qual é a sua opinião sobre a Rede Natura 2000? Pensa que é um instrumento eficaz para atingir os objectivos a que se propõe? Considera que a área que a RN2000 ocupa no território do seu município é demasiado extensa?

É demasiado extensa, é demasiado extensa. E vou-lhe dar um exemplo. A RN2000 ocupa espaços urbanos absolutamente consolidados. Algumas zonas nem têm espaço verde, nem jardins. Para ter uma ideia, o aglomerado urbano da praia da Torreira está todo ele integrado em RN2000. Não houve a preocupação de se classificar os habitats e de se perceber quais eram os espaços do território que realmente faziam sentido ou não. Zonou-

se a uma macro escala, abrangendo um determinado território a partir do epicentro Aveiro, sem ter noção de qual é o tipo de ocupação que este território tinha. Pelo que nós sabemos, a delimitação foi feita quase por via administrativa. Pegaram na Ria de Aveiro, e a partir daí definiram uma zona inter-tidal a partir das margens, e depois uma zona de protecção. Consideraram a Ria de Aveiro como um património a preservar, e para que ele fosse preservado era necessário que a RN2000 condicionasse a acção na periferia desse património, e alargaram o zonamento. O zonamento não é um zonamento recortado, quer dizer, não vai até uma zona que é cordão dunar e tem importância e que tem ligação, e depois foge de uma zona urbana, não, pura e simplesmente eu tenho todo o aglomerado urbano da Torreira, zona de equipamentos, etc. E tenho agora problemas, porque desafectar da REN é uma decisão do país, desafectar da ZPE é uma decisão que não passa apenas pelo país. Em termos de zonamento houve efectivamente um problema grave. A delimitação foi feita a uma macro escala, de um '100/1000'. [...] Nós temos o nosso PDM em revisão e estamos à espera que a caracterização da biodiversidade e das medidas de protecção dessa biodiversidade venham a ser incluídas na planta de ordenamento, e que venham a ser ajustadas. A cartografia de base do Plano Sectorial da RN2000 era horrível. Eu tive espécies identificadas em cima da galeria de exposições da freguesia da Torreira, o que é perfeitamente aceitável a uma escala de um '100/1000'.

[E em que fase é que estava a revisão do PDM quando foi suspensa para aguardar a aprovação dos planos regionais, já tinha chegado à fase de incorporação das orientações do ICN?]

Não, não tinha. Estávamos ainda na fase da constituição da comissão de acompanhamento. Isso será uma fase posterior.

4- Como caracteriza o desempenho da sua autarquia no processo de implementação da Rede Natura 2000 e a necessária colaboração entre o nível nacional e local?

Nós tivemos a preocupação desde a primeira hora de explicar ao ICN que queríamos ser parceiros no processo. Tivemos uma enorme dificuldade e aliás manifestámos desagrado pela forma como os municípios foram tratados, e julgo que foram todos tratados da mesma forma, porque no âmbito do inquérito público colocaram-nos o plano num formato PDF complicadíssimo todo 'zipado' que nós não conseguíamos abrir. Andei aqui uma semana com os técnicos de informática para conseguir abrir o plano, e não foi um problema da Murtosa, eu em determinada altura pensei que fosse incapacidade técnica mas todas as câmaras se queixaram que a forma como o ICN disponibilizou a informação às autarquias foi terrível. Depois a forma como fomos ouvidos no processo também não foi a melhor. Efectivamente marcaram regiões sectoriais por região (no nosso caso foi em Aveiro) para ouvir as nossas preocupações, mas não destacaram da forma que eu entendi que deviam destacar as autarquias, dar-lhes um papel privilegiado. Ou seja, fomos ouvidos em simultâneo com associações ambientalistas, com associações de moradores, com movimentos cívicos, ou seja, sem desprimor por nenhum dos outros, eu acho que devia ter havido um contacto privilegiado e próximo com as autarquias locais no processo, até de concepção. E foi o que eu disse, para mim o ICN considerou que os autarcas e as autarquias eram inimigas deste plano, quando eu entendo que são os primeiros interessados neste plano.

[E como é que o ICN reagiu às sugestões e propostas de alteração do plano?]

Desvalorizou as questões, considerando que elas eram questões de detalhe técnica, e algumas que tinham a ver com preocupações de estratégia e de coabitação das comunidades piscatórias, remetendo-nos para uma fase posterior de pormenorização e implementação do próprio plano. Que não estivéssemos muito preocupados com esta visão global, que depois em materialização do próprio plano que seria ajustado às realidades municipais. Como deve calcular, isso não me tranquilizou muito..., porque eu quero um bom plano, mas quero acima de tudo um plano que seja exequível. Não nos interessa um plano em que se diz que “aqui neste determinado espaço há alguma coisa para proteger, mas como nós não sabemos como protegemos isto, vamos dizer que aqui à volta não se faz nada. Assim a gente tem certeza que até termos a capacidade de intervir no território e de proteger, que ninguém vai estragar”. Percebe o meu raciocínio, é essa a sensação com que fiquei do plano. O plano é feito à pressa para responder a uma incumprimento que o governo português já tinha. É feito à pressa um bocado em cima do joelho, é feito administrativamente em Lisboa, não há um contacto próximo com as autarquias. Aqui o pouco contacto que houve, e eu depois tentei apurar se a Reserva das Dunas de S. Jacinto tinha sido um parceiro privilegiado na caracterização ou na prestação de informação, e também não o foi, o que é estranhíssimo, porque se noutros espaços do território não havia esses interlocutores, aqui havia, o ICN tinha um interlocutor com conhecimento do território que podia ajustar essa informação à realidade. [...] Para mim preocupa-me a implementação do plano, e a dois níveis. Preocupa-me porque não estamos a preservar, porque não estamos a cuidar do território, e se nós considerarmos que para a Murtosa é importante este território como ferramenta de desenvolvimento, nós temos de cuidar daquilo que é a nossa especificidade. A Murtosa não pode se desenvolver apostando naquilo que é mais do mesmo. Há uma tendência muito grande para tudo o que é cordão litoral só pensar em sol e praia como estratégia de desenvolvimento. A Murtosa não pode ser sol e praia, sol e praia é de Vila Real de Santo António a Sagres, o resto cá para o norte, não temos as condições naturais e climáticas para que possamos competir nessa realidade. Então podemos competir em quê? Com as nossas especificidades. Temos uma realidade única, que é a Ria de Aveiro. Temos que nos voltar definitivamente para a Ria. A Ria é aquilo que nos une, é o que nos poder promover enquanto espaço único, com características ambientais únicas. Fomos abençoados por este acontecimento geográfico, que o saibamos aproveitar. E aproveitar não é construir um hotel numa ilha, não é disso que se trata. Aproveitar é conseguir que este habitat possa ser protegido e qualificado para ser dado a conhecer.

5- Que limitações vê na RN 2000? Como é que estas poderiam ser superadas na sua opinião?

Quando foi apresentada, disseram muito claramente que a RN2000 não era um plano que definisse ocupação do solo. Eu acho que estamos a fugir à verdade. Não define a ocupação do solo de forma directa, mas define de forma indirecta. Se eu num determinado espaço do território não disser que aqui se pode construir e aqui não se pode, mas disser que aqui existe esta espécie, e não pode ser infra-estruturado. Ou seja, há limitações do ponto de vista ocupação do território muito significativas que urge reflectir sobre elas e avaliá-las. A sensação com que eu fico é que houve um enorme amorismo. Foi feito um plano sem se conhecer a especificidade de cada território, sem haver adaptação das devidas acções. [...]

Agora deve ser feito o transporte dessa realidade quase virtual para a realidade existente, reavaliar e adaptar o plano ao território, compatibilizando isso com os PDMs. É preciso harmonizar os instrumentos de planeamento. Da maneira que nos foi apresentado, o Plano é altamente penalizador do ponto de vista social e económico.

6- Acha que esta questão é vista da mesma forma pela população do concelho, no sentido de considerarem que o estatuto de zona RN2000 representa um entrave ao desenvolvimento económico e social do seu concelho?

É, a generalidade da população considera que estas questões de natureza ambiental são entraves. E qual é o primeiro contacto deles? É simples, a sua propriedade não lhes dá mais-valia nenhuma. O senhor enquanto proprietário tem um terreno, e chega à conclusão que não pode fazer nada dele, rigorosamente nada dele. E que ele só lhe traz um ónus, o ónus da manutenção, da limpeza, quer dizer, e depois vai descobrir quem é o responsável por isso, e chega à conclusão que o responsável é o facto de aquele espaço estar classificado em reserva ecológica ou RN2000.

7- Como é que avalia o grau de conhecimento da população local acerca da designação RN2000 e das suas implicações práticas?

De uma forma geral, a população está familiarizada com a terminologia, ou seja, sabe que existe essas divisões administrativas, porque permanentemente é lhes dado conta disso pela câmara municipal. Tentamos explicar às pessoas que estão naquele contexto o que efectivamente é possível e não é possível e quais são os condicionalismos. As pessoas vão tomando noção daquilo que é a administração do território. Agora, por mais sensibilidade que uma pessoa tenha para questões ambientais, não consegue convencer alguém que as suas propriedades são um património que deve ser preservado mantendo na posse de um particular. Um particular pensa: “Eu tenho um terreno na zona ribeirinha da Ria que não vale nada porque a câmara me diz que isto é património nacional e até património europeu do ponto de vista ambiental. Então e eu é que tenho de suportar o património de todos?” É uma pergunta recorrente.

[Como é que os proprietários poderiam ser beneficiados concretamente?]

O património ambiental tem que ser caracterizado e hierarquizado e em função disso tem que haver intervenção da tutela [...] Ora se nós considerarmos que um determinado espaço do território é de tal maneira importante do ponto de vista ambiental para o país, deve haver mecanismos de assunção da posse desse território. Repare, se eu necessito de preservar aquilo que é seu e defino um conjunto de medidas de protecção, cujo ónus da implementação delas acaba por ser seu, porque é aquele que tem o direito de intervir no território, eu não estou a ser justo, porque estou a transportar para si o ónus de preservar aquilo que eu considero património de todos. [...] Ou então tem que se permitir a intervenção pelos seus donos de modo a garantir a sustentabilidade económica desse espaço.

[Mas não acha que população deveria ser informada de uma forma mais activa, ou considera que o grau de conhecimento da população é neste momento suficiente?]

O grau de conhecimento da população não é suficiente. Agora, também há uma dificuldade em informar por quem informa, porque a informação tem que ser tratada com cuidado. Se formos apenas transmitir às pessoas que existe um conjunto de condicionalismos porque estamos perante um habitat com características próprias, dificilmente nós conseguiremos passar a mensagem. Tem que ser um trabalho em parceria com o ICN, com a tutela, por forma a tentarmos transformar isto, tanto quanto possível, e agora deixemo-nos de demagogias porque isto não é fácil, como uma missão conjunta de todos. Tornar-nos-ia a nós, autarcas, o trabalho muito mais fácil.

[Um argumento típico para justificar a falta esforço para tentar envolver mais as populações é que mesmo dando mais espaço de participação à população local, ela não o aproveitaria por (1) não ter interesse e por não ter hábito de participação democrática e (2) por não estar ou se sentir habilitada (por falta de conhecimentos, etc.) e portanto não poder dar um contributo significativo ao debate. Concorda?]

Concordo, concordo perfeitamente.

[Então isso seria uma justificação para não envolver as populações na delimitação ou na discussão?]

Repare, nós temos essa experiência permanentemente. Se se discute um plano de pormenor, está-se a discutir uma estratégia de desenvolvimento para um determinado espaço do território. A participação pública é no sentido de saber “se no meu terreno eu posso fazer rés-do-chão, rés-do-chão e primeiro andar, ou se me calha um jardim”. Não há uma visão global das coisas, não há uma visão do território. Normalmente as pessoas quando participam, participam sempre numa perspectiva de acautelar os seus interesses pessoais. Há aí efectivamente um défice cultural, de cidadania, não só de democracia, mas também de cidadania, da responsabilidade que nós temos para connosco e para com todos os outros. Também temos um papel e uma obrigação educacional. Apesar de sabermos que eventualmente não colhemos os melhores frutos com a participação, temos a obrigação de as implementar, de criar o hábito de. Sendo certo que os resultados... não esperaríamos resultados de as pessoas eventualmente fazerem a apologia do plano, ou considerar que ambientalmente devia isto ou aquilo.

[Então isso significa que quando considera que o processo deveria ter sido mais participado, queria dizer ao nível da autarquia, com os autarcas e não necessariamente com a população local, não é?]

Não necessariamente com a população local. Os autarcas, porque conhecem o território como ninguém, e podiam pôr sobre a mesa aquilo que consideram ser as virtudes e circunstâncias desse território, já numa perspectiva de preservação e valorização daquilo que são os seus habitats. Agora, da população dificilmente conseguiríamos participação por aquilo que disse do défice democrático e do que eu disse do défice de cidadania, e acima de tudo, pela visão muito pessoal [auto-centrada] as pessoas têm sobre estas coisas. Tenho essa experiência permanentemente com a discussão de projectos. Está a definir uma estratégia de educação para o concelho. Aonde é que devemos investir? Vamos investir num ensino de proximidade em escolas de bairro? Vamos investir num parque escolar, num centro educativo? Não tem participação, não tem. Se disser vamos construir em tal sítio

uma determinada escola. Tem. Porque as pessoas vêm ver se o terreno que têm na proximidade vai dar para construir alguma coisa, se é valorizado pela escola, eventualmente ver o que a escola vai fazer a uma área de protecção que condiciona a edificabilidade, mas só nessa perspectiva, tá a entender?

Transcrição da entrevista a Jorge Almeida, Vice-Presidente e Vereador do Ambiente da Câmara Municipal de Águeda

1- O que é que entende por Desenvolvimento Sustentável?

A sustentabilidade tem claramente a ver com resolvermos as...não hipotecando o futuro e mantermos a sustentabilidade dos sistemas. Eu penso que isto [a entrevista] terá a ver com as questões ambientais e não em termos sustentabilidade económica e de outras coisas que não vêm ao acaso, não é? Em termos de desenvolvimento é importante mantermos os ecossistemas a funcionar de modo a que possam perdurar no futuro sem grandes alterações. Ou seja, não vamos gastar agora os recursos todos, vamos saber utilizá-los.

1.1- Como é que acha que pode ser implementado na prática, o que é que é mais importante fazer?

Com práticas sustentáveis exactamente, ou seja, sem estarmos aqui a fazer um uso desmesurado ou inadequado de recursos de modo a que eles não perdurem para além de nós. O adequar destas práticas é que é o grande desafio, é que nós de facto temos um passado em que estas questões não eram muito tidas em conta, e naturalmente que fazíamos um uso inadequado dos nossos recursos sem essa preocupação. O adequar destas práticas é uma coisa...dava para estarmos aqui uns 40 dias a falar disto, e mesmo assim só tínhamos falado um bocadinho.

[Mas quais seriam os aspectos mais importantes nessa implementação?]

Olhe, desde logo, nesta perspectiva de sustentabilidade, em quando pensamos em fazer e executar um certo tipo de obra, termos este cuidado de percebermos e de garantirmos apriori que seja uma situação...pá a palavra é exactamente essa, é que é uma coisa que me aparece quase sempre como tão óbvia que... já agora, temos que procurar essa sustentabilidade...mas essa pergunta terá que ter quase sempre uma resposta genérica, porque num projecto concreto temos mecanismos de sustentabilidade, agora no geral, é uma preocupação que deve estar sempre. Estas questões que tanto podem passar por uma mentalidade mais verde, mais ecológica, mais de manutenção de aquilo que, passando por aquela máxima, de que estamos aqui a usar isto dos nossos avós para os nossos netos, não é? Vamos usar isto bem, vamos entregar se possível aos nossos vindouros melhor do que o que nos fizeram chegar já, ou pelo menos se não for melhor ver se não estragamos tanto. [...] Portanto, adequarmos as boas práticas dentro desta filosofia.

2- Na sua opinião, quais são as razões principais para se (querer) proteger a biodiversidade, e em que medida é que estas se enquadram na implementação do Desenvolvimento Sustentável?

Acho que estão intimamente relacionadas...A biodiversidade e o garantirmos a biodiversidade de todos os sistemas enquadra-se claramente nessa ideia de sustentabilidade, portanto se nós não tivermos esse tipo de cuidados naturalmente que...

[E porque é que ela é importante, a biodiversidade em si?]

A minha óptica é que é o garante, é o que assegura de facto... é um dos pilares fundamentais de sustentabilidade dos sistemas. Se nós não garantirmos que essa biodiversidade permaneça de facto... Agora, há outra teoria que podemos continuar aqui a tentar desenvolver espécies e outras coisas, e este desenvolvimento poder-se-á fazer, e desde o princípio do mundo há uns que acabam e outros que começam... mas de facto é importante mantermos a biodiversidade porque é reconhecer a função de cada microrganismo de cada...de cada...não é? E de facto há essas ciências que estudam muito bem isso e que reconhecem essa teia de relações, e que as coisas dependem umas das outras.

[E enquadrar essa protecção da biodiversidade na implementação do DS, como é que acha que isso pode ser feito?]

Começamos naturalmente no planeamento, mas depois é nas práticas diárias mesmo em obra, digamos assim. E este “obra” é uma coisa muito lata. Mas naturalmente quando se planeia temos que ter esses cuidados, começa por aí. Mas depois também há um tipo de práticas que se tenderão a consolidar, e que...penso que a esse nível aqui na câmara de Águeda estamos a dar alguns passos significativos. Nós por exemplo temos alguns recursos que assumidamente queremos manter e não queremos agredir, nomeadamente a Pateira [de Fermentelos] e aqui no trecho do rio Vouga com a preservação e manutenção daquela vegetação ripícola. Depois se calhar temos no dia-a-dia no cuidado que temos com as nossas obras, que temos certificação de qualidade e tudo mais. Temos por exemplo também esse objectivo quando fazemos as nossas compras [de carros, papel, matérias etc. para a autarquia] em que temos uma filosofia de compras verdes. Estamos a começar com esses pequenos casos dentro da nossa casa e a dar um bom exemplo.

3- Qual é a sua opinião sobre a Rede Natura 2000? Pensa que é um instrumento eficaz para atingir os objectivos a que se propõe?

Pode ser, não é. Mas pode vir a ser. Neste momento é um instrumento de classificação e que fica por isso, e que acaba por funcionar de alguma forma em termos objectivos como todo um conjunto de regulamentos que limitam em termos planeamento o uso de determinadas áreas. Há toda uma série de questões que...temos que tratar disto sem um certo tipo de... Há alguns fundamentalismos que encontramos relativamente a algumas situações destas que não são facilitadores. E se calhar até a própria sustentabilidade não é

por aí. O termos consciência disso não é pormos ali uma bola vermelha numa grande zona e dizermos “pronto acabou”, não é? Há aqui mais lados. Estou-me a lembrar aqui há uns anos de uma simples ponte que se precisava de fazer e que era um desejo das pessoas daquela zona há centenas de anos, que passou no limite porque era na altura que se estava a preparar a RN2000. Ou seja, aquela ponte era extremamente necessária ao ecossistema humano... e é apenas uma ponte. E lembro-me que aquilo passou no limite com uma oposição brutal do ICN. Não é por aí. Enquanto criarmos nas populações este tipo de imagem de que proteger é proibir, não. O proteger é informar, é fazer perceber, é mostrar práticas adequadas, e é também percebermos afinal de contas o que é isto tudo. Por isso é que eu digo que neste momento não passa de um regulamento extremamente redutor, e que é visto em demasia pelos constrangimentos que causa, e eu acho que devíamos mostrar mais a outra parte.

[Neste momento a área classificada como ZPE está interdita a qualquer tipo de intervenção?]

Não e inclusivamente nós queríamos aumentar a ...Por exemplo é permitida lá a caça, nomeadamente na Pateira, e temos tido dificuldades em conseguir que seja impedida, porque achamos que deveria ser. Temos também aquela questão das infestantes de jacintos de água [????] em que depois a CCDDR associou-se um bocadinho a nós, mas todos os organismos, quando pedimos apoio para isso tivemos que ser quase teimosos, tivemos que assumir por conta e risco, tivemos que correr riscos todos sozinhos. Agora toda a gente bate palmas porque aquilo afinal de contas, sim senhora, até resulta. Mas na altura parecia que havia ali uma série de gajos aqui que não saem de cima, mas também não fazem nada, como lapas, agarraram-se e estão ali. Eu lembro-me perfeitamente em relação à Pateira, que tenho aí fotografias que são aberrantes, tínhamos uma Pateira coberta de jacintos de água. E a Pateira é a maior lagoa natural da península ibérica, portanto, não estamos a falar de um tanque de água, estamos a falar de uma área significativa que é um complemento da ria, mas já na parte de água doce. Temos problemas mesmo assim de poluição, por exemplo o rio Cértima bastante poluído. Temos a Pateira com algum assoreamento, e temos todas estas entidades a dizer que sim que sim que sim que sim, mas ninguém se mexe. Quando alguém da câmara municipal entendeu mexer, tivemos uma série de dificuldades...

[Portanto o ICN não quer intervenção nenhuma?]

Aparentemente parece que se quer que morra assim. Classificaram, e depois agora não se mexe, e morre assim. Mesmo que esteja toda a gente a ver que aquele ecossistema está a ser barbaramente atacado. Perante uma coisa daquelas queremos implementar ali uma coisa turística ou criarmos ali qualquer coisa e são umas dificuldades... Temos que perceber que se temos ali uma coisa que é tão fabulosa precisamos claramente de atingir a tal sustentabilidade, e isso é fazermos que estas coisas se interliguem sem agressão.

Nós estamos num processo de revisão do PDM bastante adiantado e estamos a tentar integrar medidas de gestão, não tanto por aquilo que vem das indicações do ICN, mas estamos a tentar integrá-las e a tentar fazer com que o nosso PDM também nessa área seja bom, e que faça essa interligação. O ICN já se pronunciou, e faz parte da comissão de acompanhamento da revisão do nosso PDM. Tivemos que partir alguma pedra com eles.

Fomos buscar algumas pessoas que têm algum respeito e também só por aí é que conseguimos calar alguns gajos desses.

4- Como caracteriza o desempenho da sua autarquia no processo de implementação da Rede Natura 2000 e a necessária colaboração entre o nível nacional e local?

Há um contacto que nós procuramos reiteradamente, certo, mas difícil às vezes... Há organismos de alguma forma centralizadores que também se calhar por essa abrangência tão alargada, acabam por ter pouca sensibilidade para estas questões mais de pormenor. [...] E são fundamentalistas demais às vezes. Depois por exemplo era interessante darem-nos a nós assessoria: “É pá, é aqui, aqui e assado”, mas não, é: “Façam. Para fazer têm que fazer”, “Então ok, como é que se faz?”, “Ahh, não sei”. Encontramos isto demasiadas vezes, está a ver o que é? É: “Tem que ser feito, então mas como é que se faz?”, “Não sei”. Depois quando tentámos fazer alguma coisa depois está mal. Depois é: “Mas sabe fazer?”, “Não, não sei”.

[Não propõem nada como alternativa?]

Não, é assim... uns gajos quaisquer assim daqueles tipos da idade da pedra. Às vezes, atenção, não é tudo assim. Mas tem alguns casos que temos disso.

[Considera que a área que a RN2000 ocupa no território do seu município é demasiado extensa?]

Não. Penso que poderíamos ter mais áreas. Por exemplo estou a lembrar-me de um trecho interessante de alguns riachos de “Serrâ” [??], que curiosamente estão em belíssimas condições e que deviam ter mecanismos de protecção, aí sim. [...] Mas além de classificarmos, de haver aqui claramente um manual de boas práticas, e com mecanismos que possibilitassem.

5- Que limitações vê na RN 2000? Como é que estas poderiam ser superadas na sua opinião?

Temos estado a falar delas.

[Qual seria o principal para as superar?]

Era haver aqui capacidade de haver a tal indicação das boas práticas e que dessem alguma versatilidade, porque acho que não é com rigidez que a gente adquire a tal sustentabilidade.

[Essas boas práticas não vêm já prescritas no Plano Sectorial?]

De uma forma demasiado genérica. Ah, e “A operacionalidade é sempre fácil. Nós estamos aqui, estamos aqui só para não deixar fazer de outra forma, ou não deixar fazer.” Agora, as negociações e tudo o mais, não sei, mas a coisa assim é um bocado...

[...]

Dá-me ideia que também nesta área se está a colocar demasiadas coisas em cima das câmaras municipais, que neste momento estão abafadas com tudo, desde a educação, saúde, vem tudo cá parar.

[Estas medidas do Plano Sectorial em relação à vossa área designada, eram viáveis de acordo com as práticas locais tradicionais?]

Sim, em geral não estou a ver agora assim nada em pormenor que não fosse. Agora a operacionalização disso é que devia ser assim uma coisa mais permeável e que possibilitasse realmente uma maior capacidade de intervenção, ou não, conforme. Eu penso que o pior que nós temos neste caso é esta imagem redutora de que estar classificado é dar constrangimentos. Eu acho que não, acho que isto podia dar potencialidades. [...] O ICN acaba por nos aparecer demasiadas vezes como um organismo de consulta, como uns gajos chatos a quem nós temos que perguntar para qualquer coisa se podemos fazer isto ou aquilo. E depois é muito pouco o resto. E a imagem com que vamos ficando todos, e aquele tem o público lá fora quando um município que quer um licenciamento que passe por aqui [numa área designada] e que tenha que ter um parecer do ICN, acaba por ser um bocado isto. É como aqueles tipos da Refer quando temos qualquer coisa que tenha a linha, é mais um organismo chato a quem temos que fazer umas perguntas. Se isto já estivesse perfeitamente regulamentado, nós só tínhamos que seguir e pronto. Mas não, lá temos que ir bater à porta, e depois esperar.

[Mas obviamente eles têm que averiguar se o projecto em causa afecta os ecossistemas de uma forma negativa ou não...]

Nós acreditamos e temos aqui uma certificação em termos de particulares e tudo o mais que vai exactamente por um outro caminho. É deixarmos as regras claramente claras e com a responsabilização dos intervenientes. Uma das coisas que não me parece muito bem é porque é que a câmara há de ter técnicos, por exemplo engenheiros civis a analisar projectos de engenheiros civis, tá a imaginar o que é? Nós temos aqui técnicos, alguns deles com formações idênticas aos do ICN, que naturalmente têm que ter práticas e têm que conhecer a regulamentação das práticas e do ordenamento que há. Por exemplo, quer fazer uma moradia, vai ter com um técnico, um engenheiro ou um arquitecto, que obrigatoriamente conhecem os regulamentos municipais, nacionais, tudo. Têm uma informação prévia, e nessa informação prévia dizem que pode fazer a casa com X pisos e tudo o resto, respeitando todas essas questões. Qual é o sentido que faz eu depois ter um outro técnico, com a mesma habilitação do que o indivíduo que fez o projecto e que já recebeu dinheiro por ele, a fiscalizar aqui e a apontar eventuais falhas. Esse indivíduo quando me vinha entregar a licença e para a ter na hora, só tem que me trazer uma declaração a dizer que o projecto cumpre os pareceres das informações prévias que tinha, e que cumpre a legislação aplicável toda. Se não andamos aqui com isto um tempo infinito, uma obra que demora duas semanas a fazer, demora três anos a projectar. Estou a exagerar mas às vezes não é exagero.

6- Qual foi o envolvimento do município na delimitação da área classificada?

Nessa altura não estava aqui na câmara, não lhe sei dizer bem, mas penso que pouco. Terá havido alguma coisa, mas penso que não, que veio de cima. Chegaram e disseram “É pá, é daqui até ali”. Esta é a ideia que eu tenho.

[E a população que habita na zona designada foi consultada?]

Em termos teóricos. Ou seja, de uma forma passiva foram. Disseram “Está disponível para consulta”. Às vezes muitas dessas populações não estão tão esclarecidas, e o processo de consulta foi uma coisa que passou provavelmente sem quaisquer pareceres, dúvidas, sugestões. Foi uma coisa que foi anunciada, que não foi demasiado publicitada, mas foi, foi. E depois quem via aquilo não sabia muito bem o que era, até porque eram coisas de alguma forma inovadoras. Agora, não houve activamente a procura de elucidar e de dizer “Olhem, estamos a fazer isto”, etc.

[...] Nós agora no nosso processo de revisão do PDM já há um envolvimento muito maior da população, porquê? Porque as pessoas já sentiram na pele algumas restrições que os PDM [de 1ª geração] impunham. E é curioso...é mais por esses aspectos das restrições que as pessoas vêm ter connosco, mas isso também é a cultura que nós temos, é uma questão cultural.

6.2- Considera que o estatuto de zona RN2000 representa um entrave ao desenvolvimento económico e social dos concelhos abrangidos?

Não deve representar, mas é por aí que é mais conhecido. Acho que há aqui uma questão metódica em termos de apresentação e da própria postura das entidades que tutelam no sentido de mostrar as outras dinâmicas que podíamos fazer e aquilo que se pretende, numa perspectiva construtiva inclusivamente até de melhorias económicas das próprias populações, e não naquele aspecto tão redutor que “Não, estamos aqui e isto serve para restringir”. E visto só como isso. [...] As únicas implicações práticas que essas populações sentiram desde que houve essa classificação, foi algumas questões quando precisaram de fazer isto ou aquilo, e ser mais uma entidade a consultar, mais um constrangimento. Nunca viram nenhum benefício que tivesse vindo daí.

[...] As câmaras com o papel que têm, têm que criar um estatuto de maioria e de capacidade de conhecer e interpretar esse tipo de regulamentos, e que se acabe com esta treta que é muito nossa de andarmos com requerimentos e papeizinhos a pedir consulta a tudo e mais alguma coisa.

Transcrição da entrevista a Edília Pena, Divisão de Planeamento Urbanístico da Câmara Municipal de Vagos

1- O que é que entende por Desenvolvimento Sustentável? Como é que acha que pode ser implementado na prática, o que é que é mais importante fazer?

Nós aprendemos já desde os tempos de escola que desenvolvimento sustentável (DS) é nós actuarmos no presente sem pormos em causa as gerações futuras. Isto na prática, e especificamente na actividade que exerço, posso falar em termos de materialização nos instrumentos de planeamento, nos instrumentos de gestão territorial disponíveis. Nós aqui neste caso para Vagos temos o Plano de Ordenamento da Orla Costeira que é comum às 11 câmaras [...]. E o tipo de servidão que nós temos aqui, – temos as ZPEs, as reservas ecológicas, as reservas agrícolas –, é comum aos municípios todos. Isto basicamente em termos de acções práticas traduz-se num afastamento destes aglomerados para outras zonas e nós não intervencionarmos aqui de forma a pôr em causa os equilíbrios desta zona. Na prática o que nós temos verificado ao longo de Portugal inteiro é que isto não se tem constatado. Muito embora estas servidões existam, e obviamente elas não devem ser violadas, mas a verdade é que o cidadão comum tem visto um conjunto de construções que estão a ser feitas cada vez mais. Neste momento é fundamental uma delimitação rigorosa da razão pela qual nós temos aqueles ecossistemas. Portanto, isto não é feito pelos municípios – uma ZPE, uma REN, uma RAN – os critérios que estão por base da delimitação não foi um município que fez levantamento dessas zonas. Portanto em termos práticos, parece-me que é fundamental que as equipas que estão por detrás da elaboração da delimitação dessas reservas – sejam elas RENs, RANs ZPEs, zonas de aves, portanto tem a ver com os habitats das aves, e com a Directiva Aves, portanto esses critérios têm de ser feitos com rigor, e depois a implementação deles também. Isso são as medidas práticas que têm que ser feitas, e não pode haver excepções porque se nós temos uma zona de aves em que realmente as aves nidificam ali, e temos as condições de habitat para aquele sítio e não para outro, nós temos que garantir que realmente ali não se faz nada. Mas as pessoas têm que perceber também o porquê, e elas [as aves] têm que existir lá efectivamente, portanto os levantamentos dessas reservas têm que ser rigorosos.

2- Na sua opinião, quais são as razões principais para se (querer) proteger a biodiversidade, e em que medida é que estas se enquadram na implementação do Desenvolvimento Sustentável?

A biodiversidade é fundamental. Primeiro, porque sem ela nós estamos a descaracterizar completamente os nossos ecossistemas. Depois, porque há situações que são irreversíveis, portanto se nós actuarmos só numa linha qualquer nós temos uma espécie protegida que tem meia dúzia de exemplares, e portanto se nós não actuarmos no sentido de preservar essa espécie, se ela desaparece ela não volta. E o DS passa por uma integração harmoniosa entre os diversos sectores, e a nossa sustentabilidade passa em primeiro de tudo por preservar a nossa natureza, e nós sabemos todos que somos digamos como um pulmão da Europa. Temos RANs, temos RENs, temos uma enorme área de Portugal que é delimitada por isso, mas os detentores desses terrenos, dessas zonas, não têm quaisquer contrapartidas nisso. Se calhar seria altura de nós pensarmos assim: Se nós estamos a ser o pulmão da

Europa – em termos de preservação de espécies, de biodiversidade, de, de, de – o que é nós vamos ter em troca? Quais são as nossas contrapartidas para isso? Se bem que nós beneficiamos delas porque provavelmente temos um ar puro, zonas intocáveis, temos não-sei-quê, mas também precisamos de comer, de ter subsistência, não é?

3- Qual é a sua opinião sobre a Rede Natura 2000? Pensa que é um instrumento eficaz para atingir os objectivos a que se propõe?

É fundamental que haja delimitação RN 2000 e que se estabeleçam os critérios. É essencial que isso seja materializado em termos de instrumentos de planeamento, o que está a ser feito com a revisão dos PDM (e depois com a sua incorporação nos outros instrumentos de planeamento hierarquicamente inferiores como os planos de urbanização, de pormenor ou nas unidades de execução). Agora para que isto seja eficaz, qualquer pessoa sabe que isto tem que ter continuidade. Não adianta eu ter uma política de preservação de espécies no meu concelho, porque a Rede Natura não se coaduna com divisões administrativas. Vem o outro município ao lado e delimita aquela zona mas depois não há fiscalização, não se verifica se efectivamente os critérios de implementação estão a ser cumpridos ou não. E para que a RN2000 seja eficaz, tem que haver uma continuidade, os processos biológicos e os habitats são contínuos. É fundamental que as entidades das instâncias superiores tenham uma palavra a dizer em relação a isso, que existam directrizes a nível governamental.

[...] Em Portugal a política tem sido muito a proibição – “isto é intocável, não se toca” –, e não a gestão de.

3.2.- Considera que a área que a RN2000 ocupa no território do seu município é demasiado extensa?

Em termos de processos biológicos, se calhar não é. Eu acredito que há a parte técnica que delimitou a servidão que achou correcta em termos de processos biológicos. Agora se for a dizer isso aos proprietários dos terrenos, não estou a dizer só na óptica de quem detém propriedades mas também de quem ordena a área toda, ...

[...] Agora o essencial é a reserva, seja ela ZPE, RAN ou REN, é realmente a questão dos critérios, é que ela seja delimitada com base na realidade existente. E às vezes começa a haver um desfasamento muito grande entre aquilo que o senhor vai hoje ver ao solo, imagine que delimitam uma zona agro-florestal, e o senhor vai lá e não tem já nada, não tem árvores, foi cortado, não houve fiscalização. E a pessoa não entende e diz: “Então mas porque é que se tem esta delimitação, se na prática já não está lá isto? Portanto também tem que haver cuidado para que haja uma actualização, para que haja uma coerência entre as regras definidas e o que efectivamente se passa lá. E isso não é dissociável de uma fiscalização. Se nós protegemos uma linha de água, uma espécie, quer seja ela vegetal ou animal, se há uma restrição a isso, é porque isso é fundamental. E se é fundamental, tem que ser acompanhada por uma fiscalização para que ela seja efectivamente preservada, para não entrarmos numa de cor-de-rosa de faz-de-conta em que restringimos tudo e depois na prática pode-se fazer tudo, ou quando se dá conta já se fez muita coisa que não podia ter sido feita.

4- Como caracteriza o desempenho da sua autarquia no processo de implementação da Rede Natura 2000 e a necessária colaboração entre o nível nacional e local?

As servidões são restrições que são impostas, portanto não foi a câmara que fez a delimitação delas.

[...]

4.2.- Como está decorrendo o processo da incorporação das orientações do Plano Sectorial RN2000 na revisão dos PDMs?

Tem que ser incorporadas.

[Mas está a ser pacífico o processo?]

Sim, sim, sim. Porque é assim, o ideal é que essas servidões existam e que por outro lado seja permitido o desenvolvimento noutras, e que elas entrem em complementaridade. Ao contrário do que se pensa, elas não têm que chocar umas com as outras, porque a Rede Natura ou as ZPEs são uma mais-valia em termos ambientais, em termos turísticos, em termos de biodiversidade, em termos de usufruto, não é, ainda que possam haver zonas em que as pessoas não possam ir lá, e criem-se miradouros para que possam ser vistas, ou eventualmente em zonas que possa não ser, mas em que a natureza fique como ela está. E a RN2000 não tem que ser vista como um espaço à parte, quer dizer: “Isto é uma chatice, é um impedimento, eles impedem-nos de fazer aqui alguma coisa”. Não, isto tem que ser visto em complemento com as zonas urbanas.

[E a RN2000 é vista assim, como um impedimento?]

Isso levava-nos a uma discussão longa... Imagine-se detentor de meia dúzia de terrenos em REN ou ZPE. Como sabe, em Portugal não existem políticas fundiárias de solo. Isto é, alguém que por superior interesse nacional delimitou aquelas zonas, e o senhor que quer fazer uma casa, se andar a ver os terrenos aqui à volta, eles custam um balúrdio, metade do dinheiro da casa. Como não existe política fundiária e municipal, isto é, alguém (uma entidade pública ou uma outra) que detenha uma reserva de solos e que permita fazer uma troca, que diga assim: “A ZPE é um bem nacional, é primordial e tem que ser preservada, neste sentido o senhor tem estes terrenos, não pode usufruir deles por exemplo para fazer uma edificação que é um bem primário e de que necessita, mas nós trocamos por outro que tenhamos. Isto não há, isto em Portugal não existe ao contrário da maioria dos países desenvolvidos. E é natural que essas pessoas não fiquem satisfeitas, qualquer um de nós no lugar delas sentiria o mesmo.

[Então a atitude dominante para com a ZPE é de não-edificação, não-intervenção?]

Tem que ser, tem que ser de não-edificação... pelo menos massiva, depois vamos ter que ver especificamente quais é que são as possibilidades que há também por uma gestão integrada disso. E nós sabemos que na maioria dos países desenvolvidos é permitido fazer

um tipo de edificações desde que os proprietários (não sei se especificamente em ZPEs mas em zonas ecologicamente sensíveis) se comprometam a não alterar aquela zona e mais, e a zelar e evitando nomeadamente incêndios.

[E isso não podia ser feito cá?]

Pois, isso era o desejável, era o ideal. [Para isso] terá que haver uma mudança radical do conceito que actualmente se utiliza em planeamento e ordenamento do território, que é a política do “Não se toca, não se mexe, não se faz nada”. E depois para regra dura, prática mole. Quer dizer: “Afim os coitados até tem não sei quantos terrenos e não podem fazer lá nada, se fizerem qualquer coisa a gente até fecha os olhos, porque não nem lhes consegue dar mais nada em lado nenhum mais nada”. Pronto, isto não pode acontecer, se é para preservar é para preservar, e temos que arranjar alternativas a isto. E isso passa por uma certa permissividade, estou a falar designadamente em termos de construção nunca massiva, desde que isso implique uma preservação e uma mais-valia para aquele ecossistema e para aquela zona. E para isso tinha que haver equipas com conhecimento aos dois níveis, quer ambiental quer urbanístico, para que realmente essas zonas fossem preservadas e para que ao mesmo tempo houvesse então a possibilidade de edificar, sendo que as pessoas que o fariam teriam que ser responsabilizadas. [...] Tem que haver um processo continuado de monitorização para nós vermos o que de facto é feito lá.

[Neste momento a nível oficial, burocrático, quem é que impede que haja essa compatibilização?]

Não está nada feito por isso simplesmente. Por um lado, não sei se alguma autarquia tem (se tem desconheço) uma equipa ao nível ambiental capaz de orientar um processo desses, e ao mesmo tempo ao nível urbanístico, que haja um entrosamento das duas coisas. Por outro lado, a legislação é pouco permissível a esse nível, porque a política é não deixar.

[...]

E isso é que está a colocar Portugal numa situação muito difícil, que é o facto de essas zonas não serem “queridas” pelas pessoas, não serem desejadas porque elas têm aquilo e não podiam fazer lá nada.

[...]

Imagine-se dono de um empreendimento com casas de turismo rural, quer dizer, nenhum dono tem interesse tem vantagem na não preservação desse ambiente. Antes pelo contrário, e isso seria uma exigência do próprio projecto. E é esse tipo de mentalidade que nós temos que despertar no sistema actualmente vigente.

5- E essa seria a principal limitação da RN 2000 e isso seria o modo de a superar?

Sem dúvida nenhuma, mas não só, porque há muita coincidência de RENs com Rede Natura e elas não são exactamente iguais. Teria que haver uma conjugação das características de cada uma delas para que esses locais não fossem adulterados e para que fossem compatibilizados com as intervenções que são feitas lá. E tínhamos que ter equipas específicas a dar resposta a esses problemas, e não só na área ambiental, mas também na área de solos, do ordenamento, do urbanismo, portanto tínhamos que ter equipas integradas para dar uma resposta a isso, e não há.

6- Considera que o estatuto de zona RN2000 representa um entrave ao desenvolvimento económico e social do seu concelho?

Eu penso que não. Voltámos à velha questão de complementar essa zona com outros sítios.

6.1- Acha que esta questão é vista da mesma forma pela população do concelho?

A maioria da população não distingue o que é uma ZPE, uma ZEC...

7- Como é que avalia o grau de conhecimento da população local acerca da designação RN2000 e das suas implicações práticas?

Tem evoluído muito nos últimos anos. Há genericamente o conhecimento que são zonas sensíveis, quer do ponto de vista.

[Mas a percepção geral é que não se pode fazer lá nada?]

Ah, sim, como no resto a percepção é a de que não pode tocar.

Transcrição da entrevista a João José, Divisão de Planeamento Urbanístico da Câmara Municipal de Ílhavo

1- O que é que entende por Desenvolvimento Sustentável? Como é que acha que pode ser implementado na prática, o que é que é mais importante fazer?

Mais do que o termo “sustentável”, nós ainda andamos à volta do conceito de “desenvolvimento” com a confusão de que desenvolvimento é crescimento. Parece-me que aquela questão que se colocava nos anos 70 – o que é desenvolvimento e o que é crescimento? – ainda não foi resolvida. [...] Teremos desenvolvimento quando teremos de facto uma melhoria na qualidade de vida das pessoas que se traduziu não só no crescimento dos bens, mas também do crescimento da qualidade de uma série de factores, nomeadamente o saneamento, o abastecimento de água, as telecomunicações, infra-estruturas de rede viária, equipamentos, serviços básicos, portanto e então aí falaremos de desenvolvimento. Resolvida esta questão entre desenvolvimento e crescimento, nos últimos anos tem-se falado muito na questão do desenvolvimento sustentável (DS), porque se verificou que de facto os recursos são escassos, os meios também são escassos. [...] Começou-se a verificar que de facto os recursos finitos iriam ter um fim. [...] Se de facto

tivermos essa precaução e conseguirmos criar algum equilíbrio que não consuma esses recursos esgotáveis, então teremos DS.

[Quais serão os aspectos mais importantes para se conseguir criar esse equilíbrio?]

Antes de ir a essa pergunta, há discordância em relação à questão se o DS existe ou não. Eu não consigo programar a sustentabilidade para daqui a 5 anos, e portanto muitos dos cépticos relativamente ao DS vão por aqui e dizem assim: “Vocês não conseguem programar a sustentabilidade para daqui a 20 anos, porque nós não sabemos de facto como é que isto se vai comportar em termos futuros.” Isto é verdade, quer dizer, se houver uma bomba atómica, se houver uma guerra nuclear ou um conflito grave, isto cai tudo por terra, quer dizer, de que é que valem os conceitos? Eu acho que esta é uma questão simplista, dizer isto, que a sustentabilidade não existe, que é um conceito teórico. Eu acho que ela existe, nós verificamos que há municípios mais ecológicos que outros, que aproveitam melhor os recursos do que outros, que em vez de terem andado a construir piscinas, pavilhões, etc., andaram a construir por ex. saneamento, abastecimento de água, redes básicas de infra-estruturas. E depois de isto estar feito é que se vai enriquecer com equipamentos e serviços, e isso assim faz sentido, há uma lógica de desenvolvimento. Nós sabemos quais são os recursos escassos, o solo, o emprego... Quer dizer, uma ocupação pensada exige um processo de maturação, exige uma programação de equipamentos que por exemplo adequa a sua localização às necessidades e aos recursos que existem... [...] Os recursos são escassos, e nós temos que otimizar o solo, as infra-estruturas, neste caso a água, a zona litoral, a frente ribeirinha. Isto são alguns exemplos sobre aquilo que eu penso que será a sustentabilidade. Portanto, é possível nós fazermos mais pela sustentabilidade do que fazemos, e ela tem um sentido prático, não é teórico, não é “estudar tal, e eu agora tenho aqui um conjunto de variáveis, e daqui a uns anos faço essa avaliação”. É desejável que eu faça essa quantificação dessa evolução, por exemplo em aumento de espaços públicos, ou aumento de espaços verdes por habitante. Tenho aqui um óptimo factor para saber se de facto eu estou ou não a trabalhar numa óptica de sustentabilidade do território.

2- Na sua opinião, quais são as razões principais para se (querer) proteger a biodiversidade, e em que medida é que estas se enquadram na implementação do Desenvolvimento Sustentável?

Eu acho que a defesa da biodiversidade é intocável. Todos somos diferentes, pertencemos à mesma espécie mas somos diferentes, e portanto é um pouco como é isso, quer dizer, é na riqueza da diferença que se constrói o desenvolvimento e o DS. Há espaço para tudo e para todos. E portanto nesse âmbito da biodiversidade, eu acho que quanto mais se proteger... não é uma questão de protecção, é uma questão de ela ser incorporada como um elemento como o ar que respiramos, ou seja, ela deve ser defendida. Agora também não vejo isso como um cataclismo. Eu vejo a evolução como ela tem que ser vista, quer dizer, como um fruto de factores externos e factores internos, factores que controlamos e factores que não controlamos. Obviamente que se pudermos dominar aqueles que controlamos e que prejudicam os ecossistemas, óptimo, isso, óptimo. Agora, eu não me sinto minimamente responsável pelo desaparecimento dos dinossauros, pertenceu a uma fase obviamente que anterior a nós... Mas se desaparecer uma espécie que se provar que foi o Homem que causou o desaparecimento dessa espécie, obviamente que isso me preocupa. Não me preocupa é o desaparecimento das espécies através de um sistema natural, através de uma cadeia natural. Portanto e acho incorrecto andar com este tipo de argumentos.

Defender os extremismos, os opostos, é horrível. Defender a biodiversidade em detrimento do... não é do conforto e do desenvolvimento do Homem, não é isso, não é esse o contexto, obviamente que como digo os extremos são sempre aberrantes, não fazem sentido nenhum, e eu acho que muitas vezes existe extremismo sobre a biodiversidade, e é isso que de facto tem que se retirar para de facto ficarmos com uma clareza maior. E portanto como ela muitas vezes não é conhecida, não é estudada... Repare, se lhe disserem assim: “O senhor tem um único terreno, não constrói lá casa porque tá lá uma lagartixa especial”. Se isso lhe afectar a si, tem uma proporção completamente diferente do que se for um biólogo para quem o lagarto ganha aqui uma expressão reinante. Mas se for um familiar do biólogo, se calhar já não ganha, se calhar até há medidas mitigadoras para a lagartixa, se calhar até está mais confortável noutro lado. Existem vários exemplos de aberrações do género. [...] Tomam-se grandes medidas muitas vezes sem ter estudado todos os parâmetros, e há aqui desequilíbrios brutais. E eu acho que as pessoas que lidam com estas matérias não têm os conflitos diariamente para resolver, e eu acho que deviam passar por lá. Eu acho que um biólogo devia passar por um processo de licenciamento, nem que fosse para dizer não a tudo. Mas eu gostava de ver um biólogo a dar pareceres por exemplo. E garanto-lhe uma coisa, com os familiares dele, e com ele na frente de combate a dar pareceres, de certeza que passados dois anos não íamos ter o mesmo biólogo.

[...] Aquilo que conhecemos, aquilo que está bem estudado, e que pode ser regulamentado, acho que devemos ir ao máximo, e o máximo é de facto o diploma, é o decreto. Se não estiver bem estudado, tem que existir umas orientações, mas essas orientações nunca podem nem devem ser impostas. Nem devem ser limitadoras de outro tipo de questões, sem ser ponderadas. É muito difícil o senhor dizer aqui está um valor a defender, sem saber se ele está lá. Isto é incompreensível, e esta biodiversidade a mim não me interessa, garanto-lhe. Agora se me disser assim “aqui há biodiversidade e isto tá estudado, estão aqui 50 indivíduos disto, 50 indivíduos daquilo”, então muito bem. O problema é que ninguém sabe.

3-Qual é a sua opinião sobre a Rede Natura 2000? Pensa que é um instrumento eficaz para atingir os objectivos a que se propõe?

Eu acho que seria fundamental inventariar o território nacional a todos os níveis e acho que está aqui [referindo-se ao plano sectorial] muito trabalho desenvolvido, e agora, mais que continuar a inventariar faz falta aferi-lo. Uma coisa é eu levantar a informação de uma forma bruta, outra coisa agora é eu colocar condicionantes que me vão limitar todas as outras coisas sem eu ter a informação afinada. Atenção, eu acho o trabalho muito bem feito que deve ser tido em conta, e é um trabalho que deve ser feito para os equipamentos e para todas as infra-estruturas a nível nacional. Esse trabalho de super-escala para depois passar para a escala municipal deve ser feito a todos os níveis. Agora eu acho que as condições sobre quais são feitas o estudo não podem ter a montante de uma forma séria regulamentação na base sem o senhor conhecer. E depois o ridículo de se pedir aos municípios para se fazer esse trabalho. Ou seja, “Eu fiz o trabalho de juntar tudo, e agora a nível ao nível do município, agora organizem-me e dêem-me a base para eu vos dizer como é que isto se faz. Nós não tínhamos escala a nível municipal, agora façam o trabalho e digam-nos, que é para nós dizermos se está bem se está mal, vos cortarmos áreas de expansão e isto e aquilo. Vocês vão ter que fazer o trabalho que nós vos vamos dizer qual é,

mas nós agora também não sabemos. Por defeito a ZPE é por aqui, não podemos alterar os limites, portanto esqueçam os limites”. O senhor entende? Isto é forma de actuar, quando diariamente temos que dar informação aos munícipes? E portanto, sob esse ponto de vista eu acho que a Rede Natura – e repare, não deve haver nenhum município que diga assim “é pá, 5 estrelas, encaixou. Esplêndido, é isto mesmo”. Quem tiver alguma racionalidade dentro deste processo, verifica que só com extremismo é que isto é compreensível.

3.2.- Considera que a área que a RN2000 ocupa no território do seu município é demasiado extensa?

Eu considero extensa e incorrecta a sua delimitação. Ou seja, atendendo às limitações que nós encontramos naquilo que está definido, eu acho que a postura em vez de ser uma postura hierárquica, ou seja, nós dizemos o que vocês hão-de fazer e vocês têm que nos dar esse material, vocês tem que desenvolver isso a nível municipal e dar-nos, em vez disto, havia de haver uma parceria. E uma parceria onde são compreendidas as limitações dos estudos, e onde de facto há cedências de parte a parte. Porque é que por exemplo, neste momento a ZPE abrange perímetros urbanos, porquê? Se neste momento são conhecidos os perímetros urbanos em Ílhavo, porque é que a ZPE não anda pelos perímetros urbanos? Não é por aí que deixo de ter ali habitações, eu não posso fazer nada, porque é que ela não segue o recorte do perímetro urbano, é igual. Portanto, há coisas que não entendemos. Nós devemos aproveitar o trabalho que eles fizeram, mas eles também têm que aproveitar o nosso conhecimento do terreno e a nossa experiência com os munícipes no sentido de manter aqui um equilíbrio, e portanto aproveitarmos essas sinergias todas para fazermos então um documento mais válido e que beneficie a Rede Natura, a sua estrutura e a sua leitura a nível nacional, mas que sirva também a nível municipal. A postura que tem sido tida até agora é que favorece que muitas vezes os técnicos possam dizer assim [aos munícipes]: “Ah, isso não foi definido por nós, isso foi definido a nível superior, isto são os técnicos dali ou dacolá”. Isto não pode acontecer, eu sou contra este tipo de situações que já vi muitas vezes acontecer. O sentido não pode ser de desculpabilização, mas de responsabilização, quer dos técnicos municipais, quer dos técnicos do ICN.

4- Como caracteriza o desempenho da sua autarquia no processo de implementação da RN2000, e como tem sido a colaboração com o nível central?

O trabalho da RN2000 é compreensível, mas era mais defensável uma maior articulação com as autarquias e uma clarificação da estratégia adoptada, e não uma atitude de imposição perante os municípios sobre coisas que não estão bem estudadas e que era necessário estudar melhor e então remete-se para a fase final.

4.2.- Como está decorrendo o processo da incorporação das orientações do Plano Sectorial RN2000 na revisão dos PDMs?

Para já, o trabalho tem vindo a correr bem porque estamos a trabalhar com uma pessoa com bom senso. É óbvio que não foi ele que elaborou o Plano Sectorial...eu penso que muitas vezes os próprios técnicos do ICN têm algumas dúvidas, alguma reticência

relativamente a certas questões que vêm, quer dizer: “Como é que aparecem estas áreas, como é que as áreas estão completamente desenquadradas com o terreno, e depois não são corrigidas com cartografia digital que nós temos...” Quer dizer, não se compreende como é que não existe a possibilidade de corrigir isso, e ela existe efectivamente, é só uma questão de esforço. [...] Depois as consequências disto são gravíssimas face ao ordenamento do território...

6- Qual foi o envolvimento do município da delimitação da RN2000?

Nenhum, zero, zero.

[Na altura não houve discussão pública?]

Não, nada. Nada e atenção, não estava cá quando isso se deu. E mesmo agora aliás, eu estava a pensar que no âmbito da passagem disto agora para o nível municipal, que iríamos fazer um trabalho, que iríamos para o terreno aferir... Eles apenas pegaram neste limites e validaram-nos. Mas nós não concordamos com eles e nós podíamos ter aqui uma plataforma para poder corrigir, e para poder dizer assim “Ok, vamos corrigir isto, mas em sede de ordenamento de território vocês têm [por exemplo] que nos garantir que as classes de solos aqui são classes de ocupação baixa”. E isto sim, estávamos aqui a fazer um trabalho concertado, e não por imposição. Isto é ridículo, isto é a mesma coisa que dizer “é pá, isto fica assim para já, e depois a gente vê”. Como é que se gere assim, e depois é por excesso, quer dizer, tudo isto fica condicionado. E depois é assim que se dão as aberrações, os clandestinos, por aí fora...

6.2- Considera que o estatuto de zona RN2000 representa um entrave ao desenvolvimento económico e social do seu concelho?

Neste momento talvez constitua. Atendendo ao município de Ílhavo, nós temos 40 km de frente ribeirinha. Qualquer município de Espanha, França tinha-me estas frentes tratadas aqui de uma forma espectacular, e não era violação de recursos nenhuns. Este município na França teria uma qualidade fora do vulgar e não violentava recursos nenhuns à luz da legislação vigente. E à custa dos recursos e da REN e da RAN e da ZPE, e disto e daquilo e não sei o quê, não se pode ter nada. E temos lixeiras, matos, silvas.

6.3- Acha que esta questão é vista da mesma forma pela população do concelho?

Não, porque o interlocutor deles é a câmara.

7- Como é que avalia o grau de conhecimento da população local acerca da designação RN2000 e das suas implicações práticas?

Acho que haverá uma percentagem reduzida da população que terá esse conhecimento. As pessoas que vêm cá, obviamente que lhes damos essa informação. Haverá uma maior tendência hoje em dia para a informação, até porque as coisas começam a ficar disponíveis na internet.

Script 2 – ICN / ENGO (Quercus)

1 - No seu entendimento, qual é a relevância do conceito de desenvolvimento sustentável e quais as medidas fundamentais para a sua prossecução? Considera a protecção da biodiversidade como uma medida relevante para a implementação do Desenvolvimento Sustentável?

2 - Na sua opinião, quais são as razões principais para se (querer) proteger a biodiversidade, e em que medida é que estas se enquadram na implementação do Desenvolvimento Sustentável?

3- Como caracteriza o desempenho de Portugal no processo de implementação da Rede Natura 2000 e a necessária colaboração entre o nível nacional e local? O que é que tem faltado? O que é que poderia ser melhor e aperfeiçoado?

4- Qual é o papel da CCDR no processo de implementação da RN2000? Como é que se articula com administração central e com a local? Quais são exactamente as suas competências neste âmbito e como funciona concretamente em situações de licenciamento?

5- Como está decorrendo o processo da incorporação das orientações do Plano Sectorial RN2000 na revisão dos PDMs? Tem havido algum espaço para a participação pública? Se sim, como?

6- Considera que o estatuto de zona RN2000 representa um entrave ao desenvolvimento económico e social dos concelhos abrangidos?

7- Quais são os principais actores envolvidos na implementação das decisões que concretizam no terreno a RN2000? Como avalia o grau de sucesso com que os diferentes interesses presentes nas áreas RN2000 estão a ser integrados na criação de compromissos que salvaguardam a biodiversidade destas zonas?

8- Em caso de evidência de impactes negativos e de ausência de soluções alternativas, tem-se feito recurso ao número 4 do artigo 6 (ou n.ºs. 10 e 11 do art. 10 do Decreto-Lei) devido a razões de reconhecido interesse público? Se sim, como decorreu esse processo e quais são as medidas compensatórias que estão previstas?

9- Tem conhecimento de como tem decorrido os processos de licenciamento nas zonas envolventes à ZPE da Ria de Aveiro? Fora da área classificada, o licenciamento tem sido mais exigente ao tomar em conta a proximidade a áreas sensíveis?

10- Qual é o papel que as ONG ambientais têm desempenhado nos processos de implementação acima referidos?

Entrevista a Hugo Raposo, ICNB

1- No seu entendimento, qual é a relevância do conceito de desenvolvimento sustentável e quais as medidas fundamentais para a sua prossecução? Considera a protecção da biodiversidade como uma medida relevante para a implementação do Desenvolvimento Sustentável?

O conceito de desenvolvimento sustentável, na minha opinião, impõe duas atitudes: que o desenvolvimento se baseie em recursos renováveis, e que estes sejam efectivamente explorados de forma a permitir a sua renovação; que o desenvolvimento não dependa, a longo prazo, dos recursos não renováveis. É um conceito poderoso, o qual, se levado à prática, poderá ter fortes implicações na nossa sociedade e no nosso modo de vida. No entanto, este conceito tende a ser utilizado de forma restrita, dirigido apenas para questões ligadas à biodiversidade, à reciclagem, à poupança individual de energia, etc. Diria que a sustentabilidade do desenvolvimento, implica uma visão não desenvolvimentista, ou seja, um desenvolvimento não dependente do crescimento económico, mas essencialmente associado à melhoria da qualidade de vida, tanto do ponto de vista ambiental como cultural.

2- Na sua opinião, quais são as razões principais para se (querer) proteger a biodiversidade, e em que medida é que estas se enquadram na implementação do Desenvolvimento Sustentável?

Evidentemente que proteger a biodiversidade constitui um elemento essencial dentro do conceito de sustentabilidade. No entanto, corre-se o risco de afunilamento. Tanto a diversidade biológica como a geo-diversidade, são importantes. A diversidade deverá ser encarada tanto do ponto de vista biológico como físico. O mais tradicional conceito de conservação da natureza, exprime melhor esta globalidade.

3- Como caracteriza o desempenho de Portugal no processo de implementação da Rede Natura 2000 e a necessária colaboração entre o nível nacional e local? O que é que tem faltado? O que é que poderia ser melhor e aperfeiçoado?

A definição da Rede Natura 2000, até ao presente, tem sido exclusivamente da responsabilidade do poder central, tanto a nível nacional como comunitário. Na minha opinião, a partir do momento em que se começou a delimitar no terreno os sítios, deveria ter-se iniciado um processo de envolvimento das populações locais. Só mais tarde, com os sítios delimitados e as regras de gestão definidas no plano sectorial, é que se iniciou um

processo de discussão pública. Como habitual, a discussão pública, nos termos formais em que se processou e num estado já tão avançado das propostas, não permitiu uma efectiva participação das populações e muito menos a sua adesão aos objectivos da rede. Por outro lado, a delimitação dos habitats e dos sítios baseou-se em dados não validados que originaram inúmeros erros grosseiros. O não acompanhamento por parte dos interessados locais, não permitiu aferir da razoabilidade das medidas de gestão propostas e da sua adaptabilidade aos usos dos territórios onde os habitats se inserem. Os problemas suscitados e em parte reconhecidos no plano sectorial, foram remetidos para resolução nas fases seguintes, ou seja, na sua transposição para os instrumentos de gestão territorial como os PDMs, o que, em termos de planeamento, é absurdo.

4- Como está decorrendo o processo da incorporação das orientações do Plano Sectorial RN2000 na revisão dos PDMs?

A incorporação acaba por ter de resolver uma série de problemas que deveriam ter sido solucionados pelo plano sectorial. Para além da correcta delimitação dos habitats, a adopção das medidas de gestão propostas parece ser o mais problemático. Mesmo com a sua consagração em termos regulamentares nos PDMs e outros instrumentos de gestão territorial, as medidas de gestão deveriam ter sido precedidas de uma outra abordagem: perceber qual o papel que os habitats representam nos sistemas produtivos. Na sua falta, as medidas de gestão reflectem uma perspectiva unilateral, exclusivamente a da preservação dos habitats, por isso mesmo, de duvidosa aplicabilidade.

5- Considera que o estatuto de zona RN2000 representa um entrave ao desenvolvimento económico e social dos concelhos abrangidos?

Tudo depende do conceito de desenvolvimento. De qualquer maneira, para que a Rede Natura 2000 desempenhe um papel positivo em termos de desenvolvimento sustentável, além da sua adopção como estatuto administrativo, será indispensável a sua integração no ordenamento do território onde os habitats se localizam, a sua compatibilização com os sistemas produtivos, a percepção da sua importância por parte da população e dos respectivos representantes locais mais directamente ligados à utilização desses territórios. O pior cenário para a Rede Natura 2000 será procurar impor-se essencialmente como estatuto e ser mero instrumento de exercício de poder administrativo.

6- Quais os principais actores envolvidos na implementação das decisões que concretizam no terreno a RN2000? Como avalia o grau de sucesso com que os diferentes interesses presentes nas áreas RN2000 estão a ser integrados na criação de compromissos que salvaguardam a biodiversidade destas zonas?

Até agora, como decorre do descrito anteriormente, apenas técnicos e burocratas a nível comunitário e nacional, e ligeiramente a nível local, têm participado no processo de implementação. O carácter que a rede adquirirá no futuro, depende em grande parte da incorporação ou não no processo de outros actores. Nomeadamente, aqueles cujas actividades mais directamente se relacionam com os sistemas produtivos onde se integram os habitats. O problema é que não se detecta por parte de ICNB vocação ou vontade para o fazer. Em boa verdade, estou em crer que esta questão só poderá ser resolvida por estruturas efectivamente mais próximas das populações, como as autarquias.

Entrevista a Fernando Leão, QUERCUS

1- Como caracteriza o desempenho de Portugal no processo de implementação da Rede Natura 2000 e a necessária colaboração entre o nível nacional e local?

É assim, do que eu conheço do processo, e não acompanhei muito porque é um processo que já vem de há muito tempo desta parte, de há uns quinze anos desta parte. As directivas europeias, nomeadamente a Directiva Aves e a Directiva dos Habitats, que é a que fomenta a Rede Natura (RN), foram sendo transpostas com algum atraso, em relação ao que foi imposto pela Comunidade Europeia mas, julgo que quando comparado com outros países, pelo que li, que não somos dos piores. Ou seja, classificava-se muitas áreas, a nível nacional, praticamente todos os sítios importantes em termos de conservação da natureza do país, estão classificados como RN. Todas as áreas protegidas estão dentro da RN e além dessas ainda se classificaram outras áreas que não eram áreas protegidas e estão dentro da RN. Quanto a este nível, julgo que o trabalho está feito, praticamente feito, com levantamentos mais ou menos completos de campo. Esse trabalho está, e julgo que bem. O problema aqui está no nível local. Temos uma rede nacional, identificada, com os valores mais ou menos identificados, mas depois em termos de regulamentação para nível local, como é que o município implementa essa RN e essas directrizes é que eu julgo que, ou não está a ser feito, ou apenas é feito pontualmente, onde alguns municípios poderão ser exemplo concreto. Alguns municípios que, realmente, vêm na vertente de natureza, no meio natural, no meio ambiente natural, um bom chamariz, um bom atractivo para chamar turistas. Por exemplo, nós vamos a Ponte de Lima, e temos a área de paisagem protegida das lagoas de Bertiandos, que houve um investimento enorme do município e com fundos comunitários, que investiu naquela área, – para já é de gestão municipal, uma área protegida de gestão municipal com o apoio do Ministério do Ambiente, mas de gestão municipal – e que está a ser bem gerida. Com a conservação dos habitats naturais que lá existem, mostrá-los às pessoas, ensinar às pessoas a importância daqueles habitats, com centros interpretativos, com passeios pedestres, levam lá as crianças, pronto... Há casos pontuais onde efectivamente as directrizes e o objectivo pelo qual foi criada a RN, estão a ser cumpridos. Mas eu diria que se calhar na maior parte do país isso se calhar não

acontece. Antes pelo contrário, há uma grande, e isso verificou-se na altura, quando os sítios RN foram aprovados, em que os municípios acabavam... a maior parte deles, quando vê um sítio da RN na sua área geográfica, a primeira coisa que pensam é: “Oh, que chatice! Agora não vou poder construir ali. Não vou poder expandir urbanisticamente para ali. Se calha de querer fazer uma estrada, vou ter muitos problemas com o Ministério do Ambiente.” Essa é a ideia que me dá. Claro que há casos positivos, por exemplo, a Serra da Freita, tem sido também um bom exemplo, onde Arouca tem investido em percursos pedestres, está sempre a inaugurar novos percursos pedestres, porque viu que uma boa preservação da Serra da Freita, nomeadamente o sítio da RN2000, é um chamariz para muitas pessoas ao fim-de-semana. Pessoas que vão lá, pessoas que doutra maneira não iam lá fazer nada, a Arouca. Mas, em termos gerais é... por exemplo aqui o caso concreto da Ria de Aveiro, é mau, de um modo geral é mau. Excepto talvez um caso assim muito muito específico, eventualmente Águeda, com a Pateira de Fermentelos, pontualmente Estarreja, mas Estarreja é mesmo muito pontualmente. Estarreja aproveita a RN de uma forma... lá com o percurso do BioRia, do meu ponto de vista, a mais-valia que tem é a mais-valia da educação ambiental, tem o percurso marcado, tem as visitas guiadas, tem os CDs... E isso desse ponto de vista, para quem vai lá, tem uma visita guiada, fica a perceber a importância do ecossistema... Mas depois em termos de trabalho no terreno, da conservação do habitat, da importância do caniçal, da importância do sapal, não vejo os municípios muito empenhados nessa preservação, antes pelo contrário. O que nós vemos à volta da Ria de Aveiro é constantemente atropelos aos habitats da directiva, insistentemente damos com o caso da marina da barra, que já foi chumbado duas vezes e está aqui outra vez, vai apanhar para aí uns, não quero falhar muito, mas são três, quatro habitats da directiva, habitats de extrema importância conservacionista. Vão ser completamente destruídos [...] Portanto, um conjunto de projectos que, efectivamente, por exemplo, ali em Mira, aquele sítio RN da zona de Mira, a grande piscicultura Pescanova, em que também a afectação de três, quatro habitats de zonas dunares, habitats importantíssimos também que vão ser completamente destruídos, e em que o principal promotor, além de ter o forte apoio estado – é um projecto de interesse nacional –, tem a Câmara por trás. A Câmara é a entidade que está tentar insistentemente a fomentar a construção da piscicultura naquele sítio, através da venda dos terrenos e da desafectação de área de REN. Portanto, vejo com muito cepticismo a implementação... aliás, quando nós vamos ao plano sectorial da RN, que traz uma enormidade de medidas sítio-a-sítio e espécie-a-espécie e habitat-a-habitat em cada um dos sítios da RN. E aquilo está bem feito, efectivamente foi um trabalho muito bem conseguido, após muitos anos e melhorias contínuas, mas que depois, eu vejo com muito cepticismo os municípios transporem aquilo para a sua actuação interna, nomeadamente a nível de regulamentação dos PDMs, eles vão ter que ter em atenção o plano sectorial, mas depois na prática acho que vai ser muito complicado.

2- O que é que tem faltado? O que é que poderia ser melhor e aperfeiçoado?

Basicamente o que eu acho que há aqui um pouco é a falta de consciência dos municípios, do poder local. Neste momento, o que está em causa é: há três níveis de actuação: a actuação a nível da Comissão Europeia, a nível nacional depois há o Estado e depois há o

município. A Comissão Europeia fez o seu papel com as directivas e tem um papel, ao fim e ao cabo, regulamentar, de... – quando há um grande atentado contra um sítio RN, há sempre o recurso de uma objecção ambientalista que é apresentada à Comissão Europeia, a denunciar isso. Pronto, e o que é que acontece por aí? Há um puxão de orelhas ao Estado, o Estado depois tenta actuar em conformidade, quando acontece. A nível nacional, o ICN faz o que pode dentro das suas possibilidades, com a nuance que, o ICN mal consegue gerir as áreas protegidas, são muitas áreas para os recursos financeiros e humanos que o ICN tem. O ICN tem muita pouca gente e muito pouco recursos financeiros e técnicos para gerir as próprias áreas protegidas, quanto mais para ainda actuar fora das áreas protegidas como os sítios RN2000, não é? E sei de muitos sítios da RN que não têm lá ninguém. A Ria de Aveiro não tem aqui ninguém. Temos as pessoas, temos guardas, os vigilantes, na Reserva de S. Jacinto. Mas estão na dentro da reserva, naquele espaço, muito raramente vêm à Ria ver o que é que se passa. Ou seja, não há trabalho de... Se na reserva há um trabalho de requalificação de habitats, recuperação de habitats, abate das acácias que lá existem, construção dumas lagoas para os patos lá irem, etc. Fora da reserva, o ICN não faz qualquer tipo de trabalho. Então, sobra para quem? Sobra para os municípios. Devia ser a nível local, o município quando faz o seu plano director, ter a noção que vai... ter ali umas áreas industriais, mas ali temos um sítio RN. Então o que é que nós queremos? Face às directivas comunitárias e o que é que está no plano sectorial, o que é que nós vamos ali fazer? Vamos fazer um percurso pedestre? Vamos fazer um centro interpretativo? Vão para lá as crianças da escola e tal, e fazer ali umas acções de educação ambiental, vamos qualificar esses habitats? Portanto, é isso que falta... não há uma visão do município – estou a generalizar, há excepções não é? – para as mais-valias que a RN lhes pode efectivamente trazer. Hoje em dia, e agora com o novo quadro comunitário de apoio, há uma série de benefícios, que os municípios, basta terem dois dedos de testa, podem desenvolver “N” projectos e ir buscar muito dinheiro à comunidade, para desenvolver projectos dentro da RN. Basta pensarem um bocadinho. E é à custa disso, acho que eles conseguem criar uma estrada rural, um caminho rural... Por exemplo, o Baixo-Vouga-Lagunar. O Baixo-Vouga-Lagunar é uma área de excelência em termos de conservação de natureza, tem um grande projecto de agrícola. Este projecto agrícola, que está no baixo lagunar, vai buscar fundos aonde? É à Comunidade, vai ser agora a este quadro comunitário. Porque se não for com isso, o projecto não vai para a frente. O que é que eles fazem com esse projecto? Além de fazerem aquelas todas obras hidráulicas, fazem melhorias de caminhos rurais, o que é essencial para manter as pessoas no campo. Que aqui na Ria, se calhar não era muito problemático, porque a Ria até já tem muitas pessoas, mas se formos para um sítio da RN na Serra da Freita, ou da Gardunha, ou no interior do Alentejo, se calhar, a melhoria de um caminho rural nessas zonas que estão em desertificação humana, é muito importante. Porque fixa, e dá mais condições às pessoas.

3- Qual é a sua percepção sobre o modo como o ICN tem conduzido o processo de implementação no sentido de participação pública ou discussão pública?

Actualmente não há. É assim, houve a discussão pública no processo do plano sectorial da RN. E houve muito tempo, não sei bem se foi um mês, se foram dois meses, mas houve muito tempo. E todos os municípios que se quiseram pronunciar sobre o tema, na altura

tiveram oportunidade de se pronunciar. Portanto, a fase de discussão pública do plano sectorial ou da própria RN, isso são águas passadas e neste momento é completamente descabido.

[Contudo os próprios municípios se queixam frequentemente de não terem sido... – nem eles próprios enquanto autarcas, nem pela população local – terem sido envolvidos no processo de participação de uma forma activa...]

Não concordo, porque todos tiveram, não sei se em termos oficiais – e sobre isso não me posso pronunciar – se em termos oficiais, se o ICN, quando foi esse processo, chegou ao pé de cada município: “Vá, vocês agora têm que dizer qualquer coisa.” Se lhes pediu oficialmente, não sei se pediu, se não pediu, mas mesmo que não tenha pedido – isso eu não sei – houve o processo público, aberto, divulgado, e todos os municípios tiveram oportunidade de se pronunciar nessa altura, todos. O que nós verificamos, e não é só nisto da RN, é que muitas vezes os municípios... E temos aqui um caso muito em concreto do projecto da linha de caminho-de-ferro, de ligação da linha do norte, ao porto de Aveiro. Vai atravessar, vai passar ali junto à IP5, e vai atravessar ali uma série de marinhas, ainda que marginalmente. Quando foi a discussão pública do projecto, não se viu nenhum município, inclusivamente Aveiro, a questionar aquele projecto. Na altura, o Alberto Souto falou que o projecto não estava assim muito bem feito, o ideal era ser dentro da linha do próprio eixo do IP5, no corredor central e tal, mas ficou-se muito por aí, em notícias de jornal, e não-sei-o-quê. Oficialmente, eles não se pronunciam. Agora que o projecto foi aprovado e está mais que aprovado, é que vêm então as assembleias municipais questionar-se contra o projecto, “o projecto está mal feito, não devia ser em viaduto, devia ser mais baixo.” Quando anteriormente era mais baixo e depois passou para viaduto, quer dizer, agora já dão o dito por não-dito. O que nós verificamos é que a nível municipal, isso é uma percepção que eu tenho mesmo e sempre tive, os municípios, e neste caso não é o município técnico, é o município político, anda um bocado ao sabor das marés, consoante a sensação que eles têm da opinião pública... Se houve alguém, alguma entidade pública, ou algum grupo de cidadãos a questionar muito, a bater mal com determinado coiso... eles se calhar, se virem que aquilo até lhes calha bem, vão logo atrás e dizem mal. É o que se passa na RN. Todos eles tiveram hipótese. Depois o que pode ter acontecido, é o ICN não lhes ter dado ouvidos quando foi para fazer o relatório de participação pública. Isso pode ter acontecido, não sei. Eu tenho ideia que, entre a discussão pública e a versão final do relatório, houve muitas alterações ao plano sectorial, não sei se derivaram de pareceres técnicos de universidades, se dos municípios, não faço a mínima ideia. Ou eventualmente de ONGs. Mas o que é facto é que eles não se podem queixar porque na altura tiveram essa hipótese. Só que se calhar não participaram publicamente. Até porque é assim: o plano sectorial RN é um plano que... não é um plano zonal, ele não faz zonamento nenhum, não faz. Ele não diz que aquilo não se pode fazer... o que ele faz é: elenca as espécies todas, elenca os habitats todos, apresenta umas cartografias péssimas é verdade, as escalas das cartografias que são apresentadas são horríveis, têm erros gravíssimos, mas que facilmente são corrigidos caso a caso. Mas efectivamente, o que lá diz é que o habitat tal tem que ser protegido, no habitat tal não se pode fazer isto, no habitat tal... aliás, até dá muito fomento, o plano sectorial, até é muito valorizador, na minha opinião, para os municípios do interior, que são aqueles que estão a ficar mais desertificados, porque valoriza muito o mundo rural, a vertente rural, a paisagem, a agricultura, as actividades tradicionais, valoriza muito isso, e

ao valorizar muito isso, consegue, se o município olhar bem para aquilo, o que é que aquilo está a valorizar, se está a valorizar o queijo da serra, por exemplo, porque, para haver queijo da serra, é preciso haver ovelhas, para haver ovelhas, tem que haver pastores, eles têm que andar lá no monte, e eles andarem no monte, é importante para controlar os matos, por exemplo. Eles ao conseguirem ler nessas entrelinhas, conseguem ir buscar projectos e fazer parcerias para ir buscar fundos comunitários. É tão simples quanto isso. E a maior parte dos projectos minimamente interessantes que hoje têm aparecido nas zonas do interior, são projectos comunitários que vêm ao abrigo da RN, e cada vez mais, com o quadro comunitário. Claro que os municípios do litoral já têm tudo: têm estradas, têm indústrias, têm urbanizações, aliás, até acham que têm falta de urbanizações, porque as pessoas estão cada vez mais no litoral, então têm que se expandir urbanisticamente, mas depois vem um conflito com o plano sectorial: “É que agora tenho que me expandir, mas o habitat está protegido, eu não posso expandir para ali.” Mas é que é assim: ele não está protegido em Portugal, está protegido na Europa. Portanto, automaticamente, eles têm que cumprir.

[Contudo muitos autarcas têm-se queixado que como não participaram efectivamente na delimitação e na formulação das orientações do plano sectorial, que agora muitas destas medidas não são exequíveis por não considerarem as realidades locais, o que leva a um agravamento dos problemas locais, nomeadamente o da desertificação...]

[...] O bicho papão dos autarcas é sempre a questão da desertificação, porque é assim, eles pensam que para fixar pessoas lá que precisam de fazer atropelos à conservação da natureza, mas não é assim, há muito espaço. Em determinados locais, a RN pode estar mal delimitada, e tanto assim é que nuns sítios está por excesso tem áreas que não têm grande interesse, e noutros está por defeito, nós temos áreas na Ria de Aveiro que deviam estar dentro da ZPE e que não estão. Mas também não nos podemos esquecer que, quando é feita uma delimitação do sítio, temos aqui um perímetro urbano, as leis do sítio não se aplicam ao perímetro urbano. Portanto, se um município já tem o seu perímetro urbano perfeitamente delimitado, a RN ali não entra. O problema deles é que numa revisão próxima do PDM, quando quiserem aumentar o perímetro urbano, se calhar não vão poder aumentar, ou vão ter muitas dificuldades em aumentar esse perímetro urbano. Mas actualmente o que é válido ali para o meio da ria, para as salinas, não é válido para os canais do meio da cidade, que é perímetro urbano. E na cidade o PDM pode fazer o que quiser dali, em termos de plano sectorial, obviamente. Depois há outras condicionantes, há outras entidades, nomeadamente o INAG e por aí, que não deixariam construir tudo e fazer tudo o que o município quisesse. Mas em termos de plano sectorial não acho que seja assim tão condicionador quanto isso.

4- Os autarcas, tanto os políticos como os técnicos, parecem ter a ideia de que as zonas RN são zonas não intervencionáveis, enquanto que a nível teórico a RN tem um carácter integrador que visa não proibir o desenvolvimento, mas simplesmente compatibilizar os o desenvolvimento socioeconómico com os objectivos de conservação de certas espécies ou habitats. E oficialmente tem sido sempre apresentada com este discurso de integração. Porque é então que os actores locais têm a ideia contrária em relação à RN? Acha que é um

problema de comunicação, acha que são os municípios que estão a ser mal informados pelo ICNB, ou acha que de facto o ICNB está a agir de facto com uma postura não intervencionista em relação a estas áreas, semelhante à que se tinha para com as áreas protegidas tradicionais, possivelmente por ainda não saber como articular essa desejada compatibilização?

É assim, se o ICN dá toda a informação ou não aos municípios em relação a qual é exactamente o objectivo da RN, não sei. Se dá, se não dá, pronto. Mas efectivamente é isso. A RN não é uma reserva, não é uma reserva. Não me parece que o ICN tente fazer da RN uma reserva, até porque o ICN não tem, como eu disse há pouco, competências financeiras e humanas – humanas, não é competência humana, é disponibilidade de meios humanos – para intervir na RN. Tomara o ICN conseguir controlar todas as construções ilegais dentro das próprias áreas protegidas, nem isso consegue fazer, porque não tem os meios à sua disponibilidade, e quando dá por elas, já elas estão construídas. Quanto mais ainda estar a pensar ir lá para a Serra da Lousã ou para a Serra da Freita, andar por lá...e por outras área que são longíssimas, com maus acessos, das zonas onde eles estão sediados, mais no litoral. Por exemplo, os tipos de Coimbra vão fiscalizar a Serra da Freita. É impensável. O ICN de Coimbra toma ali conta do Choupal e toma ali conta de Paul de Arzila e isso ainda tem que ir lá... é impossível. Não tem os meios, quando os jipes estão todos empancados nas oficinas, estão apreendidos nas oficinas porque eles não pagam as despesas, é... Não creio que seja muito por aí. Agora, é assim: quando me dizem: “Ah, porque nós queremos ali construir um hotel”, por exemplo, num sítio da RN. “Vamos construir um hotel, e não nos deixam.” E eu digo assim: “E acho muito bem que não deixem.” Porque se aquilo... não é por ser RN, é se nós formos ver, até porque aquilo não é só RN. A maior parte da RN é reserva ecológica e se não fosse a RN, já não se podia construir projectos em reserva ecológica. “Queres construir um hotel? O.K., tens o perímetro urbano, constróis dentro do perímetro urbano.” A RN também serve um pouco para controlar, o que se tenta hoje controlar e agora a nível das directrizes que vão agora nos próximos planos regionais de ordenamento, é evitar a proliferação de casinhas e empreendimentos no território. Tem que haver mais concentração. Os núcleos urbanos têm que conseguir conter toda a parte urbana e não haver dispersão pelo território. O território depois tem que ter boas infra-estruturas, bons acessos, bons caminhos rurais, mas não a construção em si. O ICN trata-as como uma reserva? Não trata, não. Vamos aos projectos PIN, são um bom exemplo...[...] E eu diria, não os conheço todos, longe disso, mas todos os que eu conheço ou estão em RN2000, ou estão em Reserva Ecológica Nacional. Das duas uma: ou estão numa ou estão noutra. E o que é que traz o estatuto PIN? O estatuto PIN não traz, ao fim e ao cabo, ao contrário do que o governo quer fazer passar, que é um projecto mesmo que... é muito bom e não-sei-quê... Não. é apenas um, é apenas outro. É um subterfúgio legal para conseguir aprovar esses projectos nestas áreas. E depois, o ICN, que depende da sua tutela, vê-se quase obrigado a dar pareceres favoráveis nesses sítios. O ICN, o INAG...

[O que quer dizer com “é quase obrigado”?]

Porque está dependente do ministro. As CCDRs, que têm autoridade legal para chumbar estes projectos, acabam por os aprovar pelos processos superiores. Porque é o Sócrates que lá vai. Quando o Sócrates veio aqui à piscicultura, aqui a Mira, automaticamente estava a

dar a cara pelo projecto. Não há nenhuma CCDDR que vá chumbar um projecto em que o Sócrates foi lá levar uma perna ou foi lá fazer uma apresentação pública. É assim que funciona.

[E os que são aprovados? É de alguma forma garantido que o seu impacto no ecossistema não é negativo... ou criam-se medidas compensatórias?]

Não. Não de todo. Poderão haver medidas compensatórias. Mas quando o projecto é classificado como PIN, aquilo tem vários pressupostos: há o decreto-lei, tem a parte do emprego, tem a parte económica, e por aí fora. E tem também a parte ambiental. A parte ambiental destes projectos nunca é elemento para classificar como PIN, porque são sempre negativos. Todos os projectos PIN têm sido sempre negativos para o ambiente. Portanto, há sempre o projecto PIN nas RN, tem sempre impactos negativos muito significativos para o ambiente. Basta falar do ambiente. Ou seja, não só para as espécies, mas para o... por exemplo aqui o caso das dunas, a rede costeira, neste caso específico. No entanto, são classificados como PIN, porque neste momento é assim, é quase que uma desculpa para depois, “Pronto, é pá, isto é mau para o ambiente, mas é muito bom, porque traz muitos empregos.”

5- E como é que isso tem sido articulado com as provisões do artigo 6 da Directiva Habitats?

Eles só dizem assim: um projecto só pode ser aprovado... um projecto com impactos negativos muito significativos sobre os habitats ou sobre a espécie directiva, só pode ser aprovado nesse sítio se houver três motivos: questões de segurança nacional, por questões de saúde pública, estar a haver algum problema de saúde pública e o projecto tem que se implementar para resolver esse problema de saúde pública e por inexistência de local alternativo. Acho que são esses três critérios. Ora bem, o que se tem verificado até hoje é que todos os projectos que são construídos nesses locais, é-lhes dado o interesse público, o governo dá-lhe o interesse público para facilitar o procedimento de licenciamento, mas efectivamente eles são construídos sem cumprir nenhum destes critérios. A nível nacional, nunca houve uma questão de um projecto de saúde pública, que pusesse em causa que a não construção daquele projecto pusesse em causa a saúde pública, não houve. Da inexistência de alternativas, também nunca houve porque é assim, eles nunca estudam alternativas. É como se não existisse e isso é ilegal. Pronto. E daí entram as queixas em Bruxelas; há umas que têm seguimento e outras que não têm. Tem sido tão simples quanto isso. Por exemplo, uma que deu e teve muito sucesso foi a da auto-estrada do Algarve. Bom, fizeram e depois veio o despacho à comunidade, puxou as orelhas ao Estado, eles tiveram que fechar a auto-estrada, por da ZPE, não-sei-o-quê... pronto, alguma coisa assim do género. Mas a maior parte, por exemplo este da piscicultura não teve qualquer alternativa, estudo alternativo.

[E fizeram queixa à Comissão?]

Eu julgo que sim, eu julgo que sim, não tenho a certeza. Mas é um processo que demora muito, demora muito tempo, aquilo. Aquilo são milhares de processos, lá na Comissão. Mas o Estado aprova sem estudar as alternativas de localização dos vários projectos. Há sempre um promotor que vem sempre dizer: “Não, nós não estudámos porque... aliás, nós até estudámos...” mas depois não apresentam os estudos, “Porque este é efectivamente, as conclusões que nós fizemos, o melhor porque para nós é mais rentável, está mais próximo disto ou daquilo, os melhores acessos, os melhores fontes, mais fácil para as pessoas irem para o emprego, não-sei-quê.” Pronto, há sempre uns subterfúgios, mas é ilegal. E depois, mesmo que a Comissão se pronuncie, já está feito...está feito. Que é: levamos uma coimazita... quer dizer, o Estado leva uma coimazita, um puxão de orelhas. Fica mal nas estatísticas europeias. Mas muitas vezes o mal está feito.

6- E as ONGs, têm tido algum papel neste processo? Qual o papel que têm tido?

Basicamente é um papel regulador. Eu não queria chamar fiscalizador, mas muitas vezes acaba por ser fiscalizador. A maior parte das queixas... a maior parte não... Todas as queixas que aparecem em Bruxelas são de ONGs. Seja a QUERCUS, seja o FAPAS, seja a LPN, a GEOTA. Porque são elas que vão, nos processos de consulta pública, quando estes estudos vão para consulta pública, apercebem-se dos impactos que têm, da existência de alternativas, e são elas que denunciam publicamente este... Agora, em termos de trabalho no campo. É assim: há umas que mais do que outras, e sobretudo, mais localizadas. Não é todo o país, mas determinadas zonas mais localizadas, em termos da actuação de implementação do plano sectorial, por assim dizer. Todas as associações tentam, na medida do possível das suas disponibilidades financeiras e humanas, implementar, nas suas áreas de actuação, o plano sectorial. Por exemplo, a LPN tem feito gestão de trabalho na zona de Castro Verde. A QUERCUS tem feito um trabalho que é complementar, mas que, por um lado, torna mais exequível as suas acções, que é a aquisição de terrenos em sítios RN e outros não RN. Pode não ser em sítios RN, mas muitos deles acabam por ser em sítios RN, que é o estabelecimento de uma rede de micro-reservas, em que a QUERCUS, basicamente o que faz é, em determinados locais, compra os terrenos, áreas muito pequeninas, às vezes um hectar, dois hectares, para serem facilmente geríveis pela associação e sem grandes custos, mas que são áreas, que efectivamente, dentro daquele sítio, têm uma riqueza, uma valor natural, seja uma gruta de morcegos, seja uma turfeira, um lameiro, que têm um valor excepcional, quer em termos faunísticos, quer florísticos ou só um ou só outro, pronto. E nesse sítio implementa as regras que são estabelecidas no plano sectorial. Isto depois depende um pouco também da capacidade financeira e da capacidade de actuação de cada um das associações, e neste caso, dentro da QUERCUS, dos núcleos, está dividido em núcleos a nível nacional. Nós aqui em Aveiro temos duas: uma área de micro-reserva na Serra da Freita, que é uma turfeira, e lá dentro fizemos um protocolo lá com a aldeia, demos uma contrapartida financeira na altura, não sei quanto é que foi, e eles, dentro daquela turfeira, nós vedámos aquilo e eles não podem lá pôr o gado. Pura e simplesmente. E vamos lá e eliminámos as espécies de acácias, desinfestámos. Depois há outra ali, mais para baixo, para a Serra de Aire, que é uma gruta. Pronto, cada associação, dentro do possível, vai tentando... Por exemplo, a QUERCUS tem um terreno de 500 hectares no Tejo Internacional, Parque Natural do Tejo Internacional, que está também classificado como Zona de Protecção Especial, e também nesse monte implementa tudo o que é directrizes do plano sectorial, a recuperação da flora, a recuperação das galerias ripícolas nas ribeiras de lado que estão muito degradadas, o solo, a questão do solo

lá é muito importante, está muito empobrecido e a QUERCUS lá tenta fomentar medidas de reabilitação em termos de matéria orgânica lá daqueles solos. Mas isto é como digo, é assim... são pequenas ilhas, porque os meios financeiros que estas associações dispõem são muito escassos. Mas que dão para complementar, se as associações fazem um bocado, o ICN faz outro bocado... se os municípios fizessem a parte deles, se olhassem para estes locais como locais importantes para a conservação, e nestes locais, não pensassem só turisticamente: “OK, vamos fazer um percurso, vamos fazer isto.” Mas realmente para manter aquele percurso a longo prazo, para ser sustentável, lá está o tal desenvolvimento sustentável. “Então, nós vamos manter aquele percurso, mas para o conseguirmos manter com viabilidade ao longo dos anos, vamos então implementar acções de requalificação dos habitats por onde aquele percurso passa. Fazemos protocolos com os agricultores, compramos os terrenos, plantamos carvalhos, plantamos...” Eu acho que esta parte mais do poder local falta na RN.

7- Voltando à questão da REN... ela agora está um pouco mais flexível, mas basicamente, até agora tem sido considerada um fracasso porque, por ser tão rígida e fundamentalista, em vez de evitar a tal fragmentação e dispersão da mancha urbana, ajudou a acentuar a fragmentação do território porque em torno das zonas REN onde não se podia fazer nada, nas envolventes, não havia qualquer tipo de exigência específica ao nível do licenciamento o que levou a um maior desordenamento da mancha urbana...

Não concordo com isso, porque é assim: o fracasso da reserva ecológica não é pelos condicionamentos que ela tinha, ou tem ainda, não sei exactamente como é que está agora, mas pela má delimitação da reserva ecológica. O problema da reserva ecológica é que quando ela foi delimitada, foi muito mal delimitada, e é como está a dizer: houve se calhar na altura um marcar excessivo da reserva ecológica, de zonas que não têm qualquer valor ecológico, quando nós vamos olhar lá para os critérios de zonas de cheia, zonas de má infiltração, cabeceiros de linhas de água, blá blá blá, aqueles critérios que permitem classificação de uma área REN, efectivamente há áreas que não cumprem aqueles requisitos, marcaram-se assim. E depois, marcaram-se de costas voltadas entre municípios vizinhos. Há o ridículo, temos aqui a fronteira do município, há um terreno de reserva ecológica até aqui e o outro aqui ao lado não tem nada. E a linha de água continua. O problema aí é ela ter sido mal marcada, e como foi mal marcada, o que é que foi acontecendo ao longo do tempo? Mal marcado, associado a esse condicionamento excessivo, o que é que foi acontecendo? Construções ilegais para os casos onde não havia fiscalização, aterros sobre linhas de água sem fiscalização, a criação nas áreas que eram muito óbvias e onde dava muito nas vistas construir em cima delas, da criação de ilhas... Mas a criação de ilhas aparece porquê? Porque aquela área está mal marcada às tantas. Porque não faz sentido termos ali um núcleo de reserva ecológica e ela não ter uma funcionalidade ao longo do território. Ela tem que ter um corredor, por onde ela... Se é uma linha de água, se é uma zona de cabeceira de linha de água, depois tem que ter linha de água por onde ela escorre, se é uma zona de máxima infiltração, geralmente ou é no litoral, ou temos que ter todo o cordão litoral marcado, todas as matas nacionais; ou se é no interior, é mais uma proximidade das zonas de aluvião. Efectivamente, essa continuidade da reserva ecológica, ela não existiu. E depois, o que é que acontece? Os municípios vão

ficando pressionados, vão ficando pressionados, e metem processos de desanexação. Os processos de desanexação da REN, que entopem os serviços da comissão da REN, muitas vezes são áreas que acabam por ser desanexadas e que, ao serem desanexadas ainda contribuem mais para essa fragmentação, porque são desanexadas sem olhar para um todo na área envolvente. Portanto, o que eu acho é: o fracasso da Reserva Ecológica Nacional não é só por esse grande condicionamento de ser muito restritiva, mas sobretudo porque se tem marcado zonas excessivas de reserva ecológica, e muitas delas mal marcadas, em ilhas que não fazem qualquer sentido lá existirem. Acho que basicamente é isso.

Annex B – Maps and Lists of Designated Natura 2000 Areas

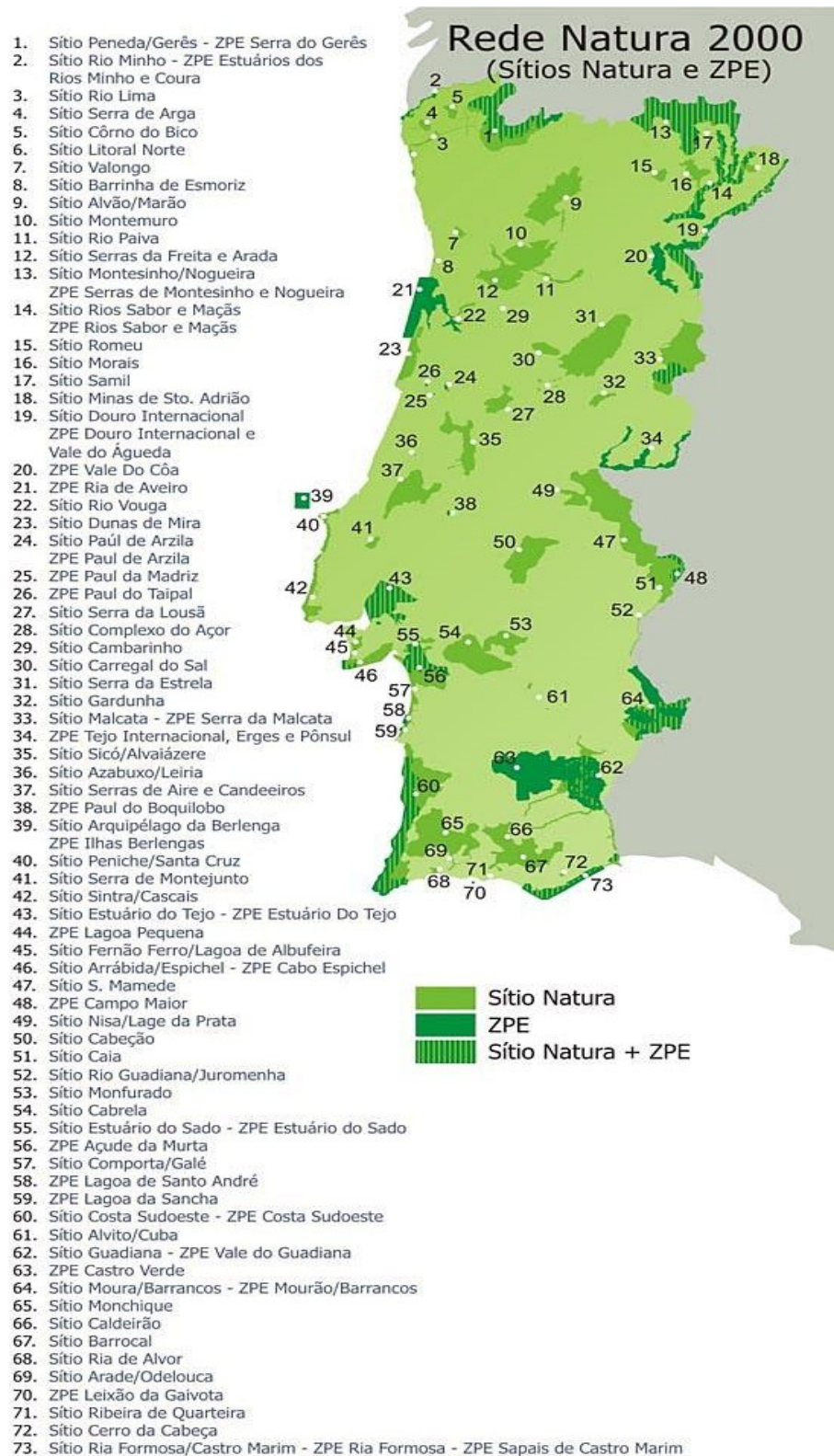


Fig. A – Designated Natura 2000 Areas and the degree of overlapping between SPAs (ZPE) and SICs (Sítios) Source: ICNB

